

N° 444

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 2005

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **débat d'orientation budgétaire**,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

---

**Budget.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ : LES SEPT PILIERS DE LA SAGESSE BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>13</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DE LA FRANCE, AU REGARD DE SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS.....</b>	<b>25</b>
<b>I. LE LABORIEUX REFLUX DES DÉFICITS.....</b>	<b>25</b>
A. UN DÉFICIT PUBLIC SUPÉRIEUR À 3 % DU PIB TROIS ANNÉES CONSÉCUTIVES.....	25
B. UN OBJECTIF DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE SANS CESSER REPORTÉ.....	26
C. LE DÉFICIT PUBLIC SERA-T-IL INFÉRIEUR À 3 % DU PIB EN 2006 ?.....	27
1. Une prévision de solde public revue à la baisse.....	27
2. Une amélioration du solde structurel de seulement 0,1 point de PIB en 2006.....	29
<b>II. DES ENGAGEMENTS EUROPÉENS NON RÉELLEMENT AFFECTÉS PAR LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ DES 22 ET 23 MARS DERNIERS.....</b>	<b>31</b>
A. UN PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE MAL APPLIQUÉ.....	31
1. Un dispositif comprenant deux volets.....	31
2. Des règles mal respectées et perfectibles sur le plan économique.....	32
a) Un dispositif difficilement applicable.....	32
b) Un dispositif économiquement perfectible.....	33
B. UNE RÉFORME INACHEVÉE.....	34
1. Un assouplissement, heureusement à la marge, de l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB.....	35
2. L'absence d'incitation des Etats à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte.....	36
<b>III. L'EXPLICATION D'UNE DÉRIVE .....</b>	<b>37</b>
A. LA DÉGRADATION DU DÉFICIT STRUCTUREL.....	37
1. Une aggravation du déficit correspondant à celle du solde structurel.....	37
2. La responsabilité de la précédente majorité.....	38
B. UN OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES NON TENU PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION PLURI-ANNUELLE.....	39
1. Les moins-values de recettes n'ont joué qu'un rôle marginal.....	39
2. Un objectif de maîtrise des dépenses non tenu par rapport à la programmation.....	40
a) Une programmation des dépenses dans le PIB systématiquement dépassée.....	40
b) Un taux de croissance des dépenses publiques nettement supérieur à la programmation.....	42
C. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES SOCIALES ET LOCALES.....	43
1. Sur longue période, la difficile maîtrise des dépenses de l'Etat.....	43
2. La forte croissance des dépenses des collectivités territoriales.....	46
3. Le dérapage des dépenses de sécurité sociale par rapport à la programmation.....	47

**SECONDE PARTIE : LA MAÎTRISE DE LA DETTE PUBLIQUE CONDITION DE L'ASSAINISSEMENT FINANCIER ET DE LA RELANCE DE LA CROISSANCE.....51**

**I. LES PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE SAINTE POLITIQUE BUDGÉTAIRE .....51**

A. L'OBJECTIF FONDAMENTAL : MAÎTRISER LA DETTE PUBLIQUE .....	51
1. <i>Les risques liés à la soutenabilité de la dette publique</i> .....	51
a) Quelle évolution de la dette publique en cas de persistance des déficits ? .....	51
b) Les difficultés engendrées par l'existence d'un déficit primaire .....	53
2. <i>Le poids de la charge de la dette dans les dépenses publiques</i> .....	54
a) Une augmentation de la part des dépenses publiques consacrée au paiement des intérêts de la dette.....	55
b) La préemption des « marges de manœuvre » budgétaires de l'Etat .....	58
c) L'épée de Damoclès d'une hausse des taux d'intérêt .....	59
3. <i>La nécessité d'adopter un objectif intermédiaire : atteindre à moyen terme une « cible » de déficit structurel de l'ordre de 1 %</i> .....	62
B. LES FONDEMENTS DE LA SAGESSE BUDGÉTAIRE.....	64
1. <i>Appliquer une démarche de précaution</i> .....	64
a) Choisir des hypothèses macro-économiques cohérentes avec celles des autres pays européens et en retrait sur les espoirs de croissance.....	64
b) Arbitrer les recettes avant les dépenses.....	65
c) Prendre pour référence la « règle d'or » .....	67
2. <i>Piloter prudemment les dépenses de l'Etat</i> .....	68
a) Peut-on faire mieux que la norme « zéro volume » au niveau du budget de l'Etat ?.....	68
b) Eviter toute baisse d'impôts non financée.....	71
c) Maîtriser les reports.....	72
d) Instituer systématiquement des réserves de précaution .....	72
e) Définir a priori des règles d'affectation des surplus .....	74
3. <i>Gérer de façon active le patrimoine de l'Etat</i> .....	74
a) Quelle valorisation pour le patrimoine de l'Etat ? .....	74
b) Un portefeuille d'actifs à céder.....	77
c) Des cessions d'actifs publics pour une dynamique de l'investissement physique .....	79

**II. VERS UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DU PARLEMENT .....80**

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE INFORMATION SINCÈRE DU PARLEMENT .....	80
1. <i>Placer le solde structurel au cœur de l'évaluation de la politique budgétaire</i> .....	80
a) Publier à nouveau des estimations en niveau du solde structurel lors des prévisions économiques de printemps.....	80
b) Corriger le solde structurel des mesures budgétaires exceptionnelles .....	81
c) La méthode du gouvernement conduit à des estimations du déficit structurel inférieures à celles de la Commission européenne .....	82
2. <i>Obtenir la publication annuelle, par le gouvernement, des données relatives à l'exécution des programmes de stabilité</i> .....	84
B. ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE STABILITÉ .....	84
1. <i>Un préalable : réaliser une véritable réforme d'Eurostat</i> .....	85
2. <i>La nécessité de réformes internes à chaque Etat membre</i> .....	86
a) L'invitation du Conseil européen aux Etats membres .....	86
b) Comment renforcer le rôle du Parlement en France ? .....	87

<b>III. QUELLE POLITIQUE À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES ? .....</b>	<b>88</b>
<b>A. DES RÉSULTATS RÉCENTS EN DEMI-TEINTE.....</b>	<b>88</b>
1. <i>Une relative maîtrise de la dépense en 2004.....</i>	88
2. <i>De probables moins-values de recettes en 2005.....</i>	89
a) L'impact de la moindre croissance du PIB sur l'ensemble des administrations publiques.....	89
b) Une probable surévaluation des recettes de l'Etat en 2005.....	89
<b>B. LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2006-2008 EST-IL RÉALISTE ? .....</b>	<b>95</b>
1. <i>Le relatif scepticisme des institutions communautaires sur la politique budgétaire de la France.....</i>	95
a) L'appréciation des institutions communautaires sur le dernier programme de stabilité.....	95
b) Le scepticisme des institutions communautaires sur la soutenabilité à long terme des finances publiques de la France.....	98
2. <i>Un scepticisme non dépourvu de fondements.....</i>	98
a) Un volontarisme nécessaire dans la maîtrise des dépenses de l'Etat.....	100
b) Une programmation plausible dans le cas des retraites.....	100
c) Une programmation optimiste dans le cas des dépenses de santé ? .....	101
3. <i>L'évolution à moyen terme du solde structurel : quelques ordres de grandeur.....</i>	103
a) Une amélioration d'ici à 2008 de l'ordre de 1 point de PIB, et non de 2 points de PIB, comme le prévoit le programme de stabilité ?.....	103
b) Un retour sous la barre de 1 % du PIB en 2011, et non en 2008, comme le prévoit le programme de stabilité ?.....	106
<b>C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013 : VERS UNE AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION NETTE DE LA FRANCE D'ENVIRON 0,2 POINT DE PIB.....</b>	<b>108</b>
1. <i>Les perspectives financières : quelques rappels juridiques.....</i>	108
2. <i>Un plafond de dépenses correspondant à une part de la richesse nationale inférieure à celle des perspectives financières 2000-2006 ?.....</i>	109
3. <i>La cause de l'échec du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 : l'évolution des contributions nettes.....</i>	112
a) La situation actuelle.....	113
b) La proposition de la Commission européenne : une dégradation de la contribution nette de la France d'environ 0,2 point de PIB.....	114
c) Le refus de certains Etats de maintenir une forte contribution nette.....	116
d) Les revendications tendant à améliorer indirectement le solde net de certains Etats : la remise en cause de la PAC et la limitation des dépenses à 1 % du revenu national brut.....	119
4. <i>Les perspectives financières 2007-2013 pourront-elles être adoptées dans les délais ? .....</i>	121
<b>D. LE DANGER D'UN DÉRAPAGE DE LA DÉPENSE À MOYEN TERME ACCROÎT LE RISQUE D'UNE AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES .....</b>	<b>122</b>
1. <i>Les tensions sur la dépense publique.....</i>	122
a) Des dépenses de l'Etat fortement contraintes.....	124
b) Le rythme de progression des dépenses d'assurance maladie ne semble pouvoir être significativement infléchi qu'au prix d'une réforme « lourde ».....	124
c) Mieux maîtriser les dépenses des collectivités territoriales.....	128
2. <i>Peut-on échapper à de nouvelles hausses de prélèvements ?.....</i>	131
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>135</b>



## AVANT-PROPOS

Il y a un an, votre commission des finances décidait d'intituler son rapport en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005 *La France en état d'urgence financière*<sup>1</sup>. Elle y soulignait la dérive préoccupante des finances publiques françaises, les gouvernements successifs semblant incapables de maîtriser la progression des dépenses publiques.

Depuis, la France a connu une année supplémentaire de déficit public excessif – portant le nombre d'années consécutives de déficit excessif à trois, alors que le pacte de stabilité n'en autorise en principe que deux<sup>2</sup> –, et le pacte de stabilité a été réformé, par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, d'une manière qui ne semble guère davantage inciter les Etats à mener une politique budgétaire de nature à garantir le respect du pacte, en particulier en période de croissance économique forte.

- **Poser la question de la soutenabilité des finances publiques**

Il apparaît donc que les Etats doivent avant tout compter sur eux-mêmes pour assurer le caractère « soutenable » de leurs finances publiques. Le Conseil européen précité les incite d'ailleurs explicitement à se doter de règles nationales en ce domaine, et à renforcer le rôle du Parlement dans le suivi de la mise en œuvre des programmes de stabilité.

C'est pourquoi votre commission des finances a jugé utile de présenter cette année, en vue du débat d'orientation budgétaire, un rapport d'information de conception différente de celle des années précédentes, centré sur cette question de la soutenabilité, et sur le respect des engagements de la France vis-à-vis de l'Union européenne.

Ces contraintes, définies et acceptées au nom de l'euro bien qu'elles soient de l'intérêt bien compris des Etats, se sont substituées à celles qui résultaient autrefois du taux de change. Apparemment, les Etats dont la monnaie était structurellement fragile, ont pour ainsi dire « gagné au change » ; mais l'expérience de ces dernières années pose à l'évidence la question des **effets pervers du « parapluie » de l'euro**.

La monnaie unique a fait office d'anesthésiant, comme l'a souligné le récent rapport de M. Michel Camdessus<sup>3</sup>. Elle a donné **un sentiment de fausse sécurité aux Français, qui rend plus difficile la prise de conscience**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 291 (2003-2004) du 5 mai 2004.

<sup>2</sup> La récente réforme du pacte de stabilité permet toutefois désormais au Conseil de fixer la durée initiale de déficit excessif autorisé à trois années, en cas de « circonstances particulières ».

<sup>3</sup> « Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France », La documentation française, 2004.

**de ces « changements nécessaires »**, à défaut desquels le « *décrochage de la croissance* » que dénonce le rapport, pourrait bien être irréversible.

Les résultats du referendum sur la « Constitution européenne » ont montré que les Français ont, face à la coalition des élites et de l'essentiel des corps intermédiaires, « fait de la résistance » au nom d'un modèle social, qu'ils ressentent comme menacé par une mondialisation s'avançant masquée derrière une Europe, considérée comme aussi impuissante à l'extérieur qu'inefficace à l'intérieur.

- **S'interroger sur la viabilité du modèle social français**

Le modèle français est-il aussi universel que les principes de la devise de la République, qu'il est censé incarner ? La réponse n'est que trop évidente : l'Europe qui bouge, celle qui crée de la richesse et des emplois, mais aussi celle qui émerge du côté de ses marches de l'Est après des décennies de glaciation, ne regarde plus guère – votre rapporteur général a pu le constater lors de ses derniers déplacements – vers le continent ; elle tourne ses yeux vers le grand large, de l'autre côté de l'océan, là où l'on peut agir et où les destins s'accomplissent.

Le monde n'est plus bipolaire. A la Libération, il était logique de rechercher une troisième voie, si ce n'est à égale distance entre les blocs, du moins permettant de marquer un écart et donc d'affirmer sa différence ; mais aujourd'hui, **quel sens cela a-t-il de prétendre représenter le juste milieu, dès lors qu'il n'y a plus d'extrêmes ? La synthèse**, qui a pu, un temps, sembler équilibrée, **apparaît désormais peu cohérente**.

Tel est le constat qui conduit votre rapporteur général à rejoindre, sur ce point au moins, M. Nicolas Baverez, lorsqu'il écrivait, au début du mois dernier, que « *le présumé modèle social français est un mythe* »<sup>1</sup>. Un modèle suppose cohérence et pérennité ; or, on peine à les déceler dans une France largement mobilisée autour de la défense du *statu quo* ...

A cet égard, le **déclin du prestige international du modèle français** n'est que la conséquence de l'attitude, rationnelle, de tous ceux qui estiment qu'il ne peut tenir ses promesses et doutent de la soutenabilité d'un système qui crée régulièrement de nouveaux droits sans se donner les moyens de les financer et qui veut faire croire que l'on peut être plus riche en travaillant moins...

Aujourd'hui, le bouleversement du contexte idéologique avec l'écroulement du système soviétique, comme les piètres performances de notre économie, devraient nous conduire à nous interroger sur la pertinence voire sur l'existence même d'un modèle social français.

---

<sup>1</sup> *Le Point* du jeudi 9 juin 2005.

Sur le plan des résultats, il n'y a pas débat : la croissance, le plein-emploi et le progrès social sont aujourd'hui du côté des Anglo-saxons ; le chômage et la stagnation sociale se trouvent plutôt en Europe continentale et, en particulier, en France, comme si le fait d'être un grand pays constitue désormais un handicap, par rapport aux plus petits qui n'ont d'autre choix que de s'adapter ou de dépérir.

**La France n'a pas le monopole des difficultés.** L'Italie et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, connaissent, elles aussi, une crise de leur modèle économique et social ; mais, nulle part ailleurs que dans notre pays, ne voit-on un tel **décalage entre les aspirations et les performances, entre les intentions affichées et les choix effectifs** : la France, malade du chômage, ne cesse de faire de l'emploi la priorité des priorités, mais les Français manifestent dans leurs décisions une « *préférence pour le chômage* », pour reprendre l'expression de M. Denis Olivennes<sup>1</sup>, dès lors qu'ils ont tendance à privilégier la protection des emplois existants sur la création d'emplois nouveaux.

Comme l'a démontré votre commission des finances dans le récent rapport de son président, notre collègue Jean Arthuis, sur les délocalisations<sup>2</sup>, **la législation du travail est**, à bien des égards, **une nouvelle ligne Maginot** économique, qui non seulement ne nous protège pas dans les faits des délocalisations mais entretient nos illusions.

Face au modèle anglo-saxon, il n'en est en Europe que deux autres, qui sont en mesure d'assurer, de façon durable, cohésion sociale et dynamisme économique dans un contexte de forte concurrence internationale : le **modèle rhénan**, qui a fait la puissance de l'Allemagne et lui permet encore aujourd'hui, de devenir, en dépit de difficultés intérieures, le premier exportateur mondial, et le **modèle scandinave**, qui est parvenu à rétablir le plein-emploi et à préserver un niveau de vie exceptionnellement élevé.

**Tout se passe comme si la France cumulait les inconvénients de ces deux formules sans en avoir aucun des avantages**, faute d'accepter les contraintes qui en sont la contrepartie, ou de bénéficier des atouts correspondants.

Comme la Suède ou le Danemark, la France a de très haut taux de prélèvements obligatoires et un nombre élevé de fonctionnaires. Mais, si ces pays ont réussi à faire baisser leur taux de chômage à des niveaux particulièrement faibles – avec des niveaux respectifs de 6 % et 5 % –, c'est au prix de réformes radicales des finances publiques et de l'administration comme du marché du travail.

---

<sup>1</sup> « *La préférence française pour le chômage* », Note de la Fondation Saint-Simon, février 1994.

<sup>2</sup> « *Délocalisations, rompre avec les modalités pour sauver le modèle français* », rapport n° 416 (2004-2005).

Comme celle de l'Allemagne, l'économie française se caractérise par le poids des charges sociales et une certaine lourdeur du droit ; cependant, elle ne peut pas, bien au contraire, s'appuyer sur une tradition de concertation entre les partenaires sociaux qui permet de trouver outre-Rhin des compromis, impensables dans notre pays à l'échelle nationale.

Certes, d'autres facteurs interviennent, issus des effets combinés de la géographie et de l'histoire, qu'il s'agisse, pour les uns, d'une tradition marchande et maritime et, pour les autres, d'une spécialisation dans les créneaux très porteurs du commerce international, auxquels s'ajoutent, dans tous les cas, la solidité du pacte social et un sens de l'intérêt national qui contrastent avec l'émiettement de la France.

Mais la vérité consiste à dire que **ces modèles constituent autant de variantes nationales du libéralisme économique, dont il est clair qu'il est diabolisé dans une société française**, qui, au fond, regrette toujours Colbert et reste attachée à une conception de l'Etat providence d'une autre époque.

- **Utiliser toutes les marges disponibles en faveur de l'emploi**

De fait, les marges de manœuvres idéologiques apparaissent aussi limitées que ne le sont les marges de manœuvres financières. Il faudra, elles aussi, les « *reconquérir pas à pas* » par un effort de pédagogie qu'il appartient à la classe politique dans son ensemble d'entreprendre. Il est essentiel de faire comprendre aux Français, sinon qu'il faut que tout change pour que rien ne change, du moins que c'est en changeant un certain nombre de choses que l'on évitera que l'essentiel ne change...

A court terme, la voie tracée par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, dans son discours de politique générale, consistant à aller chercher les emplois là où ils se trouvent et à agir sur les vrais blocages du marché du travail, apparaît peu contestable, bien que la marge soit étroite, dès lors que l'effort budgétaire annoncé, de quelque 4,5 milliards d'euros, se fait « *dans un esprit de responsabilité* » budgétaire<sup>1</sup>.

D'abord, il va falloir **consacrer, au niveau des dotations ordinaires, tous les crédits disponibles à la politique de l'emploi.**

C'est nécessaire mais **loin d'être évident à court terme, compte tenu des perspectives de moins-values de recettes fiscales auxquelles on peut s'attendre en 2005, en particulier en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et la TVA** : celles-ci, évaluées à 4 milliards d'euros par le gouvernement, pourraient être, selon votre commission des finances, de l'ordre de 7 milliards d'euros, voire davantage si la tendance constatée depuis le début de l'année en matière de rentrées de recettes fiscales se prolongeait.

---

<sup>1</sup> « *Nos engagements de dépense publique seront respectés et les dépenses n'évolueront pas plus vite que l'inflation* ».

Mais ce n'est pas suffisant car, pour reprendre la formule simple du Premier ministre, « *pour créer de l'emploi il faut d'abord de la croissance* ».

- **Créer les conditions de la croissance notamment en stimulant l'investissement physique**

Or, on ne répétera jamais assez, **la croissance ne se décrète pas, pas plus que le plein emploi.**

**S'il suffisait de faire des déficits pour relancer la croissance, s'il suffisait de créer des emplois publics supplémentaires – ou même de subventionner les entreprises – pour éliminer le chômage, cela se saurait.** Au vu des déficits accumulés depuis trente ans, sous toutes les majorités politiques, au vu également de la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut, qui, de l'ordre de 55 %, est une des plus élevées de l'Union européenne, il faut avoir le courage de **poser la question de l'efficacité des politiques de soutien de la demande et de traitement social du chômage.**

Relancer la machine économique en injectant du pouvoir d'achat est une recette simple, à ce point entrée dans l'opinion commune, qu'il est difficile de faire comprendre qu'elle ne marche plus dans des économies ouvertes. Même l'Union européenne est une économie ouverte et ne constitue sans doute pas le cadre à dimension continentale dans lequel une politique keynésienne de relance retrouverait toutes ses vertus.

Sans doute faudrait-il relire Keynes, et se souvenir que la révolution dont il a été l'initiateur, incontestable sur le plan de la méthodologie en ce qu'il a mis fin à l'idée que la monnaie n'avait pas d'influence sur la croissance et placé la consommation, l'épargne et l'investissement au cœur du fonctionnement de l'économie, n'est sans doute pas aussi radicale sur le fond qu'on a tendance aujourd'hui à le faire croire<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur général s'est d'ailleurs, à plusieurs reprises, situé dans une logique keynésienne,** notamment lorsqu'il recommandait en 2002 de « ne pas ajouter la crise à la crise », sachant qu'en matière de politique économique une des conclusions importantes de la *Théorie générale* était qu'il fallait tenir compte des interdépendances et ne pas mener une politique procyclique, qui aurait pesé défavorablement sur la demande.

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, on a toutes les raisons de croire qu'une relance de la demande sera d'autant moins efficace qu'elle aura de grandes chances de se porter sur des biens importés et qu'elle pourrait

---

<sup>1</sup> On trouve dans son ouvrage fondateur, « *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* », des formules assez différentes de ce qui est traditionnellement enseigné et notamment à la conception mécanique du multiplicateur d'investissement. Ainsi Keynes affirme-t-il qu'à court terme « un accroissement de l'emploi ne peut en général se produire sans être accompagné d'une diminution des salaires réels. Nous ne contestons pas cette loi primordiale, qu'à juste titre les économistes classiques ont déclarée inattaquable. » (Payot pages 42 et 43).

**susciter de la défiance chez tous les agents qui croiront non sans raisons que les déficits d'aujourd'hui sont la dette de demain et les impôts d'après demain.**

Rien de très nouveau dans ces analyses, si ce n'est qu'elles font écho à un changement dans le discours du **gouvernement** qui **place enfin l'endettement au centre de son analyse de l'économie française et de ses perspectives de croissance**, attirant l'attention de l'opinion sur le fait que la France « *vit au dessus de ses moyens* ».

Comme l'a justement souligné M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, **la charge de la dette se rapproche du produit de l'impôt sur le revenu**. On ajouterait volontiers qu'une remontée des taux d'intérêt ou une vraie récession pourrait en égaliser les montants.

A la fin de l'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, votre commission des finances avait souhaité profiter de l'embellie pour accélérer les réformes fiscales structurelles dont on sait, d'expérience, qu'elles sont toujours coûteuses, dès lors que l'on se donne comme contrainte qu'aucune catégorie de contribuables ne soit perdante. Le nouveau régime fiscal des plus-values sur titres de participation est un bon exemple de ces réformes qui sont favorables à l'attractivité du territoire national.

**Cette année, précisément parce que la conjoncture incertaine nous inciterait à nous en écarter, et que la réforme du pacte de stabilité a pu donner l'impression d'un relâchement des disciplines, il a paru indispensable de rappeler solennellement les principes de gestion budgétaire.**

Certes, votre commission des finances prend le risque de se voir reprocher une doctrine que certains auront tendance à qualifier, sans doute un peu vite, du terme d'orthodoxe. Mais elle est prête à l'assumer :

- d'abord, parce que **des finances publiques saines constituent le socle de la croissance comme, plus généralement, du niveau et du mode de vie des Français**. Le présent rapport d'information expose ainsi un certain nombre de règles, parfois de simple bon sens – **comme la règle du « zéro volume » en matière de dépenses de l'Etat** – parfois plus techniques, qu'elle a résumées sous l'expression de « *sept piliers de la sagesse budgétaire* » ;

- ensuite parce que **cette sagesse budgétaire ne se résout pas dans une approche purement comptable des finances publiques** et qu'à cet égard, elle conduit à **mettre l'accent sur une gestion active du patrimoine de l'Etat pour la mettre au service d'une politique d'investissement ambitieuse**.

Les propos tenus par le Premier ministre, lorsqu'il a déclaré dans son discours de politique générale que « *notre pays doit retrouver une capacité d'investissement dans l'avenir* », trouvent ainsi dans le présent rapport un écho tout particulier.

Votre commission des finances ne peut qu'approuver la volonté affichée de « *relancer des grands chantiers d'infrastructure, en particulier dans les domaines routier et ferroviaire. Dans l'état de la conjoncture, notre économie a besoin d'un signal fort de redémarrage de l'investissement public, y compris en recourant à des financements innovants* ».

La poursuite de la cession par l'Etat de ses participations dans les sociétés d'autoroute devrait permettre de donner les moyens à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de financer des grands travaux et d'accélérer les contrats de plan Etat-régions.

Il y a là une des pistes qui, selon votre commission des finances, permettrait, même dans la conjoncture actuelle, à la France comme d'ailleurs un certain nombre d'autres pays de l'Union européenne, de sortir de la trappe dont elle est prisonnière : **pas de réformes sans croissance, pas de croissance sans réforme**, tel est le **cercle vicieux** qui les empêche de profiter des vents portants de la croissance mondiale et de garantir leur prospérité à long terme.

\*

Ainsi la France apparaît-elle aujourd'hui comme **embourbée dans une croissance molle** qui, non seulement ne lui ménage pas les marges de manœuvres dont elle a besoin pour se réformer, mais la soumet à la **tentation des politiques de facilité budgétaire**. D'où l'importance de lui rappeler un certain nombre de **principes de bonne gestion**, mais aussi de lui **ouvrir des perspectives concrètes fondées sur la réalisation d'investissements physiques**, gages d'une amélioration de la productivité des facteurs de production et susceptibles de renforcer la confiance des agents économiques dans un avenir économique meilleur.



## RÉSUMÉ :

### LES SEPT PILIERS DE LA SAGESSE BUDGÉTAIRE

#### I. LES PIÈTRES PERFORMANCES BUDGÉTAIRES DE LA FRANCE

La **première partie** du présent rapport d'information rappelle les **piètres performances budgétaires** de la France, et son incapacité à respecter les engagements pris auprès des institutions communautaires.

La France a connu, en 2004, sa troisième année consécutive de déficit public excessif, et les conjoncturistes estiment qu'elle se trouvera en 2005 et en 2006 « sur le fil du rasoir », avec un consensus de l'ordre de 3 % du PIB chaque année (contre respectivement 2,9 % et 2,7 % selon le gouvernement).

Il faut rappeler que les programmes de stabilité que la France présente chaque année (elle en est actuellement à son septième), n'ont jamais été respectés, même approximativement. On est donc en droit de douter si ce n'est de leur sincérité du moins de leur portée.

On relève que le dérapage par rapport aux programmes de stabilité ne provient pas de recettes publiques inférieures aux prévisions, mais d'une difficulté à maîtriser la dépense, liée au dérapage des comptes sociaux. Schématiquement, chaque programme de stabilité prévoit une croissance en volume des dépenses publiques comprise entre 1,1 % et 1,5 % par an, alors que la croissance observée de 1990 à 2004, comme sur la période couverte par les programmes de stabilité (2000-2004), a été de 2,3 % par an.

#### II. LA NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LE DÉFICIT STRUCTUREL

La **seconde partie** du présent rapport d'information rappelle que la France doit réduire son déficit public structurel non seulement parce qu'elle a pris des engagements en ce sens, mais surtout, parce que **cela est de son propre intérêt**. En effet, le déficit public a pour effet d'accroître la dette, ce qui affaiblit considérablement les administrations publiques, et en particulier l'Etat.

Tout d'abord, selon la comptabilité nationale, l'Etat, qui consacrait 3 % de ses dépenses en 1978 au paiement des intérêts, lui consacre désormais 11 % de ses dépenses. **En comptabilité budgétaire, la charge de la dette est**

**passée de 12,1 % des dépenses de l'Etat en 1994 à 13,5 % en 2003<sup>1</sup>.** En l'absence de réduction significative du déficit public structurel, ce taux ne pourra que continuer à croître.

Ensuite, la dette réduit considérablement les « marges de manœuvre » des administrations publiques, c'est-à-dire de la part de leurs augmentations de dépenses qu'elles peuvent consacrer à des dépenses non automatiques<sup>2</sup>. Chaque année, la règle du « zéro volume » permet une croissance en valeur des dépenses de l'Etat d'environ 5 milliards d'euros. Sur ces 5 milliards d'euros, 3 milliards vont à l'augmentation des dépenses de personnel et 1 milliard va à celle du paiement des intérêts, d'où des « marges de manœuvre » de l'ordre de seulement 1 milliard d'euros. Autrement dit, **le paiement des intérêts de la dette réduit de 50 % les marges de manœuvre**, une fois prise en compte l'augmentation des dépenses de personnel.

Dans ces conditions, **il est impératif que le déficit public structurel devienne rapidement inférieur à 1 % du PIB.** En effet, comme le gouvernement l'a indiqué dans le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2005, c'est un tel déficit qui permettrait à la France de ramener sa dette publique à 40 % du PIB dans 20 ans. Par ailleurs, un tel déficit structurel présenterait l'avantage de garantir que la France ne se trouverait pas en situation de déficit public excessif en cas de fort ralentissement conjoncturel.

### **III. QUELLE POLITIQUE À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES ?**

#### ***A. LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2006-2008 EST-IL RÉALISTE ?***

Considérant que le pacte de stabilité ne pourra être appliqué de manière satisfaisante sans une forte implication des parlements nationaux, votre commission des finances a décidé d'insister davantage, lors de chaque débat d'orientation budgétaire, sur la mise en œuvre, par la France, de ses engagements européens en matière de finances publiques.

Elle estime nécessaire de souligner **sa perplexité quant au réalisme du programme de stabilité 2006-2008.**

---

<sup>1</sup> Sur cette période, l'augmentation rapide du stock de dette a été compensée par une réduction très significative des taux d'intérêt.

<sup>2</sup> A titre d'approximation, on peut définir les marges de manœuvre comme la part des augmentations de dépenses qui ne sont pas « préemptées » par l'augmentation des coûts de personnel et du paiement des intérêts de la dette.

Elle rejoint en cela le Conseil de l'Union européenne qui, lors de sa réunion du 17 février 2005, a exprimé à cet égard son scepticisme.

Alors que les dépenses des administrations publiques ont augmenté, en volume, d'environ 2 % par an depuis dix ans, le programme de stabilité 2006-2008 prévoit de ramener ce taux à 1,2 % (les programmes de stabilité précédents retenant un objectif compris entre 1,1 % et 1,5 %). Les récentes réformes des retraites et de l'assurance maladie ne suffiront pas à atteindre cet objectif : alors que la première devrait *accroître* légèrement les dépenses à l'horizon du programme de stabilité<sup>1</sup>, la seconde ne réduirait les dépenses de l'assurance maladie que dans une proportion incertaine, les estimations présentées par le gouvernement à l'occasion de la réforme étant nettement plus optimistes que celles d'une note interne de la direction de la prévision<sup>2</sup>. Par ailleurs, selon les données de la comptabilité nationale<sup>3</sup>, les dépenses de l'Etat ont augmenté de 3,7 % en termes réels en 2004, contre une prévision de 0,3 %.

En revanche, en comptabilité budgétaire, la norme de dépense « zéro volume » a bien été tenue, au prix selon le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution 2004, « *d'une augmentation des reports de crédits et d'un blocage des dépenses militaires en capital, en fin d'année* ».

Afin d'illustrer ce que pourrait être, à moyen et à long terme, l'évolution des finances publiques, votre commission des finances a examiné **différents scénarios**. Il ressort tout d'abord de ces analyses que **l'objectif de réduction du déficit structurel figurant dans le programme de stabilité 2006-2008, de 2,1 points de PIB, ne sera vraisemblablement pas atteint**. En effet, le programme de stabilité suppose implicitement que des mesures exceptionnelles sur les recettes permettraient de « reconduire » chaque année l'amélioration du solde structurel suscitée en 2005 par la « soulte EDF », de 0,4 point de PIB. Ainsi, le scénario du programme de stabilité, « recalculé » par votre commission des finances, mais sans la « soulte EDF », correspond à

---

<sup>1</sup> Certes, cette réforme aurait pour effet de réduire les dépenses du régime général d'environ 0,2 point de PIB à l'horizon 2020. Cependant, à court terme elle aurait un léger coût, du fait des dépenses nouvelles provenant de certaines mesures de justice (comme la possibilité offerte aux personnes ayant commencé à travailler jeunes de partir à la retraite avant l'âge de soixante ans).

<sup>2</sup> Le gouvernement évalue l'impact de la réforme de l'assurance maladie à 11 milliards d'euros (0,7 point de PIB) à l'horizon 2007, soit une réduction de la croissance des dépenses de 2 points par an. La direction de la prévision évalue cet impact à 3,5 milliards d'euros (0,2 point de PIB), soit une réduction de la croissance des dépenses de 0,6 point par an.

<sup>3</sup> Les évolutions en comptabilité nationale sont indiquées à périmètre courant. En 2004, les dépenses sont affectées par des changements de périmètre importants : intégration des exonérations de charges dans le périmètre des dépenses de l'Etat (17 milliards d'euros), décentralisation du RMI (5 milliards d'euros). Par ailleurs, le champ de la dépense de l'Etat, au sens de la comptabilité nationale, est plus large que celui déficit par les dépenses du Budget général : en particulier, les dépenses de l'Etat comprennent certains prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union Européenne, ainsi que les dépenses des comptes spéciaux du trésor et des budgets annexes.

une amélioration du solde structurel de seulement **1,7 point de PIB**. Si la croissance en volume des dépenses publiques était de **1,6 %**, au lieu de 1,2 % selon le programme de stabilité, l'amélioration du déficit public structurel à l'horizon 2008 serait encore réduite d'environ **0,6 point de PIB**. Enfin, un scénario de dépenses au « fil de l'eau » n'entraînerait pas de réduction significative du déficit public structurel, la croissance des dépenses étant alors quasiment égale à celle du PIB. Si l'on retient le **scénario « volontariste » le plus vraisemblable** (croissance des dépenses de **1,6 %** par an), le **déficit structurel à l'horizon 2008** serait réduit non de **2,1 points**, comme le prévoit le programme de stabilité, mais de seulement **1,1 point**. A ce rythme, et en retenant une évaluation du déficit structurel de 3 % en 2004<sup>1</sup>, l'objectif d'un déficit structurel de 1 % du PIB ne serait atteint qu'en **2011** (et non en 2007, comme le prévoit le programme de stabilité), et, même en l'absence de ralentissement économique majeur, la France demeurerait dans la « zone de risque de déficit public excessif » jusqu'en **2008**.

#### ***B. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT***

Une condition nécessaire à une politique budgétaire soutenable est que le Parlement exige, et obtienne, du gouvernement, une **information de qualité incontestable sur l'état des finances publiques**.

Compte tenu du rôle essentiel de la notion de **déficit structurel**, il est impératif que le gouvernement en publie systématiquement une estimation en **niveau** (et non seulement en variation) dans ses **prévisions économiques de printemps**, et qu'il en améliore la fiabilité, en le corrigeant systématiquement des mesures budgétaires exceptionnelles, comme le prévoit la récente réforme du pacte de stabilité.

Par ailleurs, il est indispensable que le gouvernement publie, chaque année, les données relatives à **l'exécution des programmes de stabilité**, ainsi que la croissance des dépenses des différentes catégories d'administrations publiques observée sur longue période. Il en découlerait une meilleure lisibilité des programmes de stabilité, ainsi qu'une incitation à davantage de réalisme dans leur élaboration.

---

<sup>1</sup> Le programme de stabilité évalue le déficit structurel à 2,6 % du PIB en 2004, contre 3,1 % selon l'OCDE et 3,6 % selon la Commission européenne.

### **C. LES VOIES D'UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC STRUCTUREL**

#### **1. Ne pas considérer comme irréversible la poussée des dépenses publiques**

**La stratégie de finances publiques retenue par les programmes de stabilité successifs, qui repose sur la seule maîtrise des dépenses, a montré ses limites.**

Comme on l'a vu ci-avant, la croissance des dépenses publiques en volume a été de l'ordre de 2 % par an au cours de ces dix dernières années, comme sur la période couverte par les programmes de stabilité (2000-2004), qui n'ont donc pas permis à ce stade une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Les différents programmes de stabilité prévoyaient quant à eux un taux compris entre 1,1 % et 1,5 %.

**L'expérience tend à montrer qu'il est ainsi difficile de réduire significativement et rapidement le déficit public structurel par la seule maîtrise des dépenses :**

- les dépenses de **l'Etat**, dont la part dans le PIB a diminué d'environ 2 points depuis 1993 (alors que celle des autres administrations publiques augmentait d'un montant analogue), offrent des marges de manœuvre limitées ;

- le rythme de progression des dépenses **d'assurance maladie** ne peut être significativement infléchi qu'au prix d'une réforme « lourde » ;

- les dépenses des **collectivités territoriales**, dont la part dans le PIB a augmenté de 0,7 point depuis 1993, sont elles aussi fortement contraintes, bien que l'actuelle polémique sur l'alourdissement de la fiscalité locale suggère que **la transparence pourrait être améliorée** en ce domaine.

Ainsi, **M. Jean-François Copé**, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a estimé, le 14 juin 2005, devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale, qu'il fallait « **poser clairement la question de la modération des dépenses publiques locales** », et qu'il ne verrait « *que des avantages à ce que l'on mette en place une conférence des finances locales* » chargée de fixer « *de façon consensuelle* » une « **norme d'évolution des finances publiques** » non-contraignante mais pouvant servir de « *point de référence* »<sup>1</sup>.

Considérant qu'il convient de persévérer en dépit de ces résultats il est vrai modestes, votre commission des finances tient à souligner qu'il faut

---

<sup>1</sup> Reuters, 14 juin 2005.

**continuer d'agir sur tous les paramètres** et en particulier sur toutes les composantes de la dépense publique, qu'elle soit budgétaire, locale ou sociale.

A cet égard, la règle du « zéro volume » pour le budget de l'Etat est d'autant plus impérative que les deux autres éléments de la dépense publique ne sont toujours pas ou pourraient ne plus être pleinement maîtrisés.

En ce qui concerne le budget de l'Etat, il faut souligner la novation introduite par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) en matière de dépenses de personnel, qui constituent, avec la charge de la dette, la partie la plus rigide des dépenses budgétaires.

A priori la suppression de quelque 5.000 emplois prévue pour 2006, contre 6.850 décidées en 2005, peut paraître très insuffisante. Mais il est vrai que la « fongibilité asymétrique » mise en place par la LOLF, qui permet aux gestionnaires de programmes de récupérer les économies de personnel, devrait être une puissante incitation à économiser des équivalents temps plein.

## **2. Peut-on échapper à de nouvelles hausses de prélèvements ?**

Votre commission des finances n'est, par principe, pas favorable à une augmentation des prélèvements obligatoires. Cependant, elle est encore moins favorable à ce qu'un déficit public élevé conduise à une augmentation de la dette obligeant à consacrer une part croissante des dépenses publiques au financement de ladite dette. **Compte tenu de la très grande difficulté de réduire rapidement et significativement le déficit structurel par la seule maîtrise des dépenses, on ne peut exclure qu'il faille, au moins temporairement, accroître à moyen terme le taux de prélèvements obligatoires.**

En effet, les augmentations de dépenses non gagées effectuées au début des années 1980 et au début des années 1990 ont accru le déficit structurel de respectivement 2 points de PIB et 3 points de PIB. Sans ces augmentations de dépenses non gagées, la France aurait un excédent structurel de 2 points de PIB.

Par ailleurs, la croissance des dépenses publiques observée depuis 1993 a été soutenable, puisqu'elle a été égale à celle du PIB.

Selon les estimations de la Commission européenne et de l'OCDE, le déficit structurel de la France est de l'ordre de 3 % du PIB. Pour le ramener à 1 % du PIB, **il serait donc nécessaire d'accroître à moyen terme les prélèvements obligatoires d'environ 2 points de PIB**, ce qui correspond à un effort analogue à celui réalisé en 1995 et en 1996.

Une telle question doit être assumée **avec lucidité**. Elle peut apparaître déplaisante ou déplacée. Mais votre rapporteur général considère qu'il est de son devoir de l'évoquer ici, dans un tel rapport d'orientation budgétaire. La France est-elle capable de restreindre plus drastiquement sa dépense publique ? Peut-elle assumer les conséquences socio-économiques d'une rigueur dont personne n'ose vraiment parler ? Inventerons-nous un nouveau « modèle » où la justice et l'efficacité trouveraient leur compte ? Le pire est de subir des choix non explicités et non préparés par un vrai débat public. Le concept d'un **plan de redressement** mérite ainsi d'être évoqué en cette fin de législature, marquée de faux-pas mais aussi de quelques avancées réelles. Deux années ne seront pas de trop pour élaborer de nouvelles perspectives, qui feront naturellement appel à des efforts partagés.



## LES SEPT PILIERS DE LA SAGESSE BUDGÉTAIRE SELON VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de sa réunion du 29 juin 2005, votre commission des finances a examiné les principes ci-après, qui doivent, selon elle, guider la politique budgétaire.

### **L'objectif final : une dette égale à 40 % du PIB**

1. Réduire le ratio dette publique/PIB, (un objectif de 40 % du PIB dans 20 ans pouvant servir de référence) avec pour objectif d'éviter l'effet d'éviction sur les autres dépenses résultant de l'augmentation tendancielle de la charge de la dette.

*Il s'agit d'un objectif de long terme.*

*L'objectif de 40 % du PIB est celui indiqué par le gouvernement dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005 ; il a notamment pour objectif de permettre compte tenu des perspectives démographiques le financement des retraites.*

### **L'indicateur à prendre en compte : le déficit structurel**

2. Se fixer des objectifs en termes de déficit public structurel (un objectif de 1 % du PIB pouvant servir de référence), en restant particulièrement exigeant lorsque la croissance économique est forte.

*Il s'agit d'un objectif de court ou de moyen terme.*

*La réalisation de l'objectif de déficit structurel peut passer non seulement par la poursuite déterminée de l'effort de maîtrise des dépenses publiques mais encore par une pause dans la diminution des prélèvements obligatoires, voire, si nécessaire, leur augmentation temporaire dans le cadre d'une forme de plan de redressement de l'économie nationale.*

### **Les règles à respecter**

3. S'interdire tout allègement fiscal non compensé et toute augmentation structurelle de dépenses non gagée, tant que le déficit structurel n'aura pas atteint le niveau souhaité et que le rythme de croissance des dépenses publiques restera de l'ordre de celui observé par le passé (2 % par an en volume).

*La croissance tendancielle de l'économie française étant de l'ordre de 2 % par an, cette croissance des dépenses des administrations publiques n'est pas compatible avec une politique active de baisse des prélèvements obligatoires.*

*Il est par ailleurs nécessaire de s'abstenir d'augmentations de dépenses non gagées, y compris en période de ralentissement économique. Il y a eu en France deux grandes périodes d'augmentation non gagée des dépenses, au début des années 1980 et au début des années 1990, qui ont accru le déficit structurel de respectivement 2 points de PIB et 3 points de PIB, selon la Commission européenne. Ce sont ces augmentations de dépenses non gagées qui sont à l'origine du déficit structurel actuel, de l'ordre de 3 points de PIB.*

4. Appliquer une démarche de précaution dans la construction du budget.

*Il s'agit en particulier de choisir des hypothèses macro-économiques cohérentes avec celles des autres pays européens et en retrait sur les espoirs de croissance, d'arbitrer les recettes avant les dépenses, de prendre pour référence la « règle d'or », ainsi que de continuer à se fixer la norme « zéro volume » au niveau du budget de l'Etat en dépit de la tendance structurelle des dépenses publiques à croître au même rythme que le PIB.*

5. Se fixer des règles comptables claires en exécution budgétaire.

*Il est indispensable de maîtriser les reports, d'instituer systématiquement des réserves de précaution dès la loi de finances initiale et de définir a priori des règles d'affectation des surplus conformément aux règles en passe d'être introduites dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001.*

6. Adopter une approche patrimoniale dans la gestion des finances publiques.

*Dans le but de gérer de façon active le patrimoine de l'Etat, il est important d'utiliser la comptabilité patrimoniale comme outil de la réforme de l'Etat en pratiquant une gestion actif passif consolidée, y compris pour l'immobilier, ainsi que d'affecter les cessions d'actifs publics à l'investissement ou au désendettement.*

**La méthode : porter le débat devant l'opinion**

7. Renforcement du rôle du Parlement, par le recentrage du débat d'orientation budgétaire (DOB) sur la mise en œuvre des engagements européens de la France, et par l'organisation de débats sur les actes communautaires relatifs à la politique budgétaire de la France.

*La discussion doit intervenir sur la base de la publication annuelle, par le gouvernement, des données relatives à l'exécution des programmes de stabilité passés, par exemple dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques figurant dans le rapport économique, social et financier associé aux projets de loi de finances initiale.*



## PREMIÈRE PARTIE : LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DE LA FRANCE, AU REGARD DE SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS

### I. LE LABORIEUX REFLUX DES DÉFICITS

#### A. UN DÉFICIT PUBLIC SUPÉRIEUR À 3 % DU PIB TROIS ANNÉES CONSÉCUTIVES

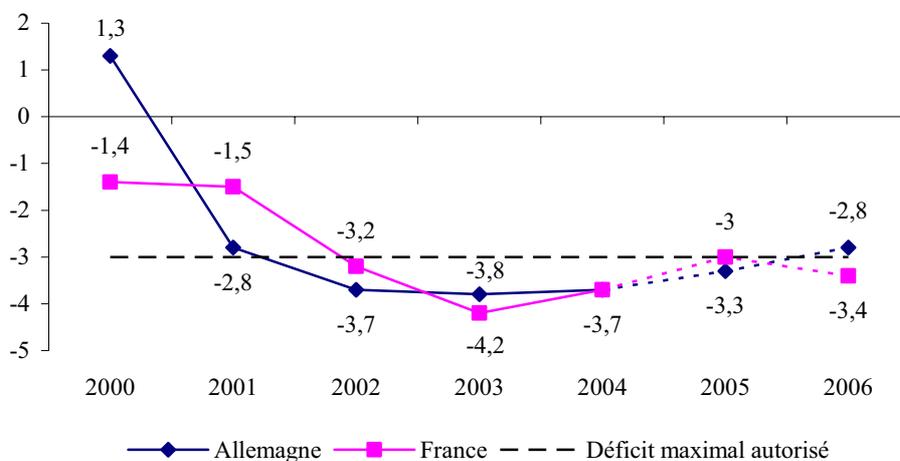
La France a été en situation de déficit excessif en **2002, 2003 et 2004**.

L'Allemagne a été en situation de déficit excessif ces trois mêmes années.

Les deux pays prévoient un retour à un déficit inférieur ou égal à 3 % du PIB en **2005**. Cependant, selon la Commission européenne, le déficit public de la France redeviendrait supérieur à 3 % du PIB en 2006, comme l'indique le graphique ci-après.

Le déficit public de la France et de l'Allemagne

(en points de PIB)



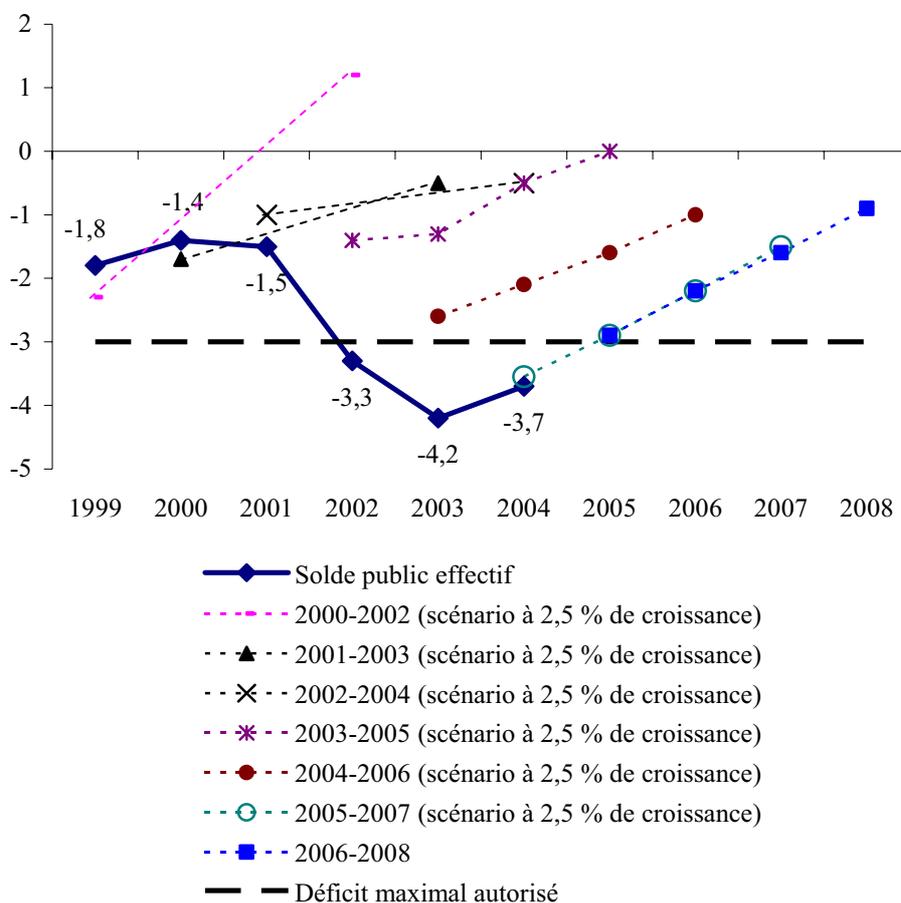
Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2005

## B. UN OBJECTIF DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE SANS CESSE REPORTÉ

Comme l'indique le graphique ci-après, l'objectif de retour à l'équilibre des comptes publics de la France a **sans cesse été repoussé** depuis 1999. Par ailleurs, comme on l'a indiqué, la France a connu un déficit public supérieur à 3 % du PIB en **2002, 2003 et 2004**.

### Les prévisions de solde public figurant dans les programmes de stabilité français

(en points de PIB)



Sources : Insee ; programmes de stabilité

**Seuls deux programmes de stabilité prévoyaient le retour à l'équilibre avant leur échéance : les programmes de stabilité 2000-2002 et 2003-2005.**

Si l'on écarte le programme de stabilité 2000-2002, délibérément très optimiste, les programmations de solde public se sont régulièrement dégradées par rapport au programme précédent : de l'ordre de 0,5 point pour le programme 2003-2005, de 1 point pour le programme 2004-2006, et de 1,5 point pour le programme 2005-2007. Au total, **les programmations de solde public se sont dégradées d'environ 3 points** entre le programme de stabilité 2003-2005 et le programme de stabilité 2006-2008, ce qui, avec une amélioration du solde public de 0,7 point par an (et du solde structurel de 0,5 point par an), **revient implicitement à repousser le retour à l'équilibre d'environ 4 années** (en 2009 au lieu de 2005).

### *C. LE DÉFICIT PUBLIC SERA-T-IL INFÉRIEUR À 3 % DU PIB EN 2006 ?*

Par ailleurs, sans préjuger de l'exécution pour l'année 2005, **on peut se demander si le déficit public sera bien inférieur à 3 % du PIB en 2006, comme l'indique le gouvernement.**

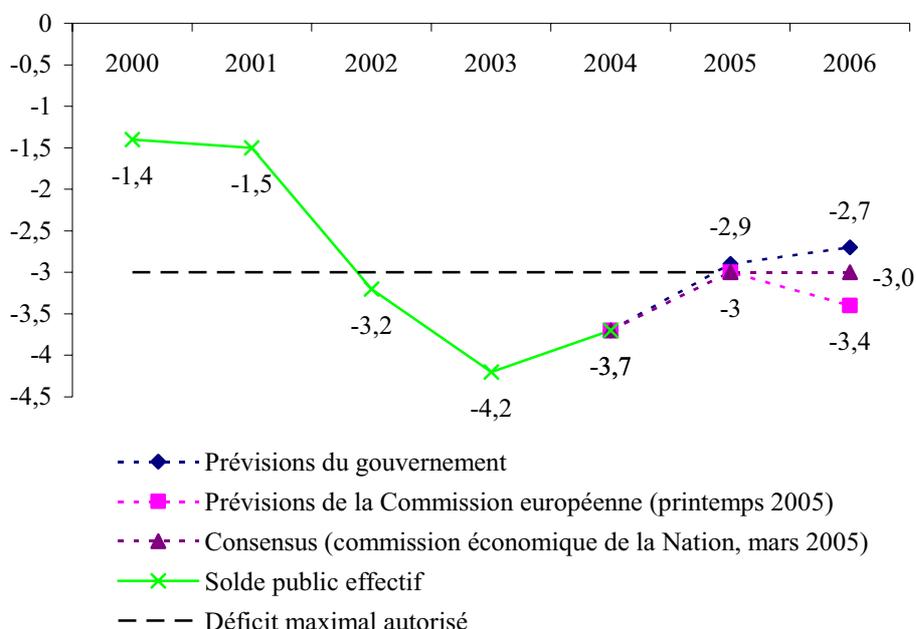
#### **1. Une prévision de solde public revue à la baisse**

Le programme de stabilité 2006-2008 ne semble plus d'actualité, le gouvernement, dans ses prévisions du 17 mars 2005, ayant évalué le solde des administrations publiques en 2006 à **- 2,7 % du PIB**, contre - 2,2 % du PIB dans le programme de stabilité précité.

La Commission européenne considère même, dans ses prévisions du printemps 2005, que le déficit public de la France sera supérieur à 3 % du PIB en 2005, avec un solde public de **- 3,4 % du PIB**.

### Les prévisions de solde public pour l'année 2006

(en points de PIB)



Sources : Insee ; prévisions économiques de la Commission européenne du printemps 2005 ; Commission économique de la Nation de mars 2005

Le gouvernement a indiqué que cette révision relative à l'année 2006 provenait en particulier **de perspectives moins favorables pour les recettes de l'Etat**, tant en matière de recettes fiscales (à cause notamment de la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2005) qu'en matière de recettes non fiscales. Il a précisé que les informations disponibles sur la dynamique récente de l'investissement local conduisaient par ailleurs à rehausser les perspectives de dépenses des collectivités locales à l'horizon 2006.

### La révision de la prévision de déficit public pour 2006, selon le gouvernement

(en points de PIB)

	Programme de stabilité	Prévisions (mars 2005)	Commentaires
<b>Administrations publiques</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,7</b>	
dont Etat	-2,3	-2,5	Moindre croissance, révision à la baisse des recettes non fiscales
dont organismes divers d'administration centrale	0,3	0,3	-
dont organismes de sécurité sociale	-0,2	-0,4	Moindre croissance
dont administrations locales	0,1	-0,1	Investissement local plus dynamique que prévu

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

## 2. Une amélioration du solde structurel de seulement 0,1 point de PIB en 2006

L'absence en 2006 de mesure analogue à la « **soulte EDF** » conduit le gouvernement à prévoir une amélioration du solde structurel de seulement **0,1 point de PIB**, l'« effort » de **0,5 point de PIB** étant en quasi-totalité « annulé » par l'absence de recette exceptionnelle analogue à la soulte EDF (de 0,4 point de PIB), comme l'indique le tableau ci-après.

**La décomposition de l'évolution du solde public en 2005 et en 2006**

	Prévisions relatives à l'année 2005			Prévision relative à l'année 2006 (mars 2005)
	RESF 2005 et programme de stabilité 2006-2008		Prévisions de mars 2005	
	Selon la présentation du RESF 2005	Selon la présentation des prévisions mars 2005 (1)		
Solde effectif	-2,9	-2,9	-2,9	-2,7
<b>Solde structurel : variation annuelle</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>
<b>Solde structurel : variation annuelle hors soulte EDF</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Variation discrétionnaire du solde structurel	0,8	0,4	0,4	0,4
<i>Gains dus à l'écart de progression des dépenses et du PIB</i>	0,3	0,3	0,3	0,5
<i>Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires</i>	0,1	0,1	0,1	-0,1
<i>Soulte EDF</i>	0,4	<i>Cf. infra</i>	<i>Cf. infra</i>	-
Composante non discrétionnaire	-0,2	0,2	0,4	-0,3
<i>Effet d'évolution spontanée des PO différentes du PIB</i>	0	0	0	0
<i>Recettes hors prélèvements obligatoires</i>	-0,2	0,2 (2)	0,4 (2)	-0,3

(1) Nouvelle présentation effectuée par votre commission des finances.

(2) Y compris « soulte » EDF, de 0,4 point de PIB.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ce tableau permet également de mettre en évidence que **le gouvernement a révisé dans un sens plus favorable sa prévision d'évolution du solde structurel pour l'année 2005**. Alors que le programme de stabilité 2006-2008 prévoit une amélioration du solde structurel hors « soulte EDF » de **0,2** point de PIB, ses prévisions économiques du printemps 2005 anticipent une amélioration de **0,4** point de PIB, du fait d'une évolution

plus favorable de la composante non discrétionnaire des **recettes hors prélèvements obligatoires**.

**Cette révision, si elle était confirmée par les faits, permettrait à la France de se rapprocher de la réduction du déficit structurel prévue, à l'horizon 2006, par le programme de stabilité 2006-2008.** En effet, le programme de stabilité prévoit une réduction du déficit structurel, en 2005 et en 2006, de respectivement 0,6 point de PIB et 0,5 point de PIB, soit au total **1,1 point de PIB**. Si l'on prend en compte le fait que la « soule EDF » ne sera pas reconduite chaque année – ce que, paradoxalement, ne fait pas le programme de stabilité –, on n'arrive plus qu'à une amélioration de **0,7 point de PIB** au terme de ces deux années. La révision à la hausse de la réduction du déficit structurel en 2005 (en supposant qu'elle corresponde à des recettes pérennes) conduirait donc à une amélioration du solde structurel de **0,9 point de PIB** en 2005-2006. Elle reste cependant encore à **confirmer**.

## **II. DES ENGAGEMENTS EUROPÉENS NON RÉELLEMENT AFFECTÉS PAR LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ DES 22 ET 23 MARS DERNIERS**

Contrairement à ce qui est parfois affirmé, **les engagements européens de la France ne sont modifiés qu'à la marge par la réforme du pacte de stabilité décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.**

**En particulier, l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB n'a pas été remise en cause, ce dont il convient de se féliciter.**

Votre rapporteur général a présenté cette réforme en détail dans un récent rapport d'information<sup>1</sup>. Il se contentera donc d'en rappeler ci-après les principaux aspects.

### ***A. UN PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE MAL APPLIQUÉ***

#### **1. Un dispositif comprenant deux volets**

Le pacte de stabilité et de croissance, prévu par le traité de Maastricht et mis en œuvre par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, comporte **deux volets** :

---

<sup>1</sup> Philippe Marini, « Sans vertu des Etats, il n'est point de pacte de stabilité », rapport fait pour la commission des finances, n° 277 (2004-2005), 31 mars 2005.

- un volet « **préventif** », constitué de l'article 99 du traité instituant la Communauté européenne (dit « traité CE ») et du règlement (CE) n° 1466/97 pris pour son application, fixant « *l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire* », et prévoyant que les Etats membres présentent annuellement à la Commission européenne des « *programmes de stabilité* » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « *programmes de convergence* » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques ;

- un volet « **répressif** », reposant sur l'article 104 du traité CE, le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et le règlement (CE) n° 1467/97, interdisant aux Etats membres d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, et prévoyant une procédure, dite « *procédure relative aux déficits excessifs* », donnant au Conseil la possibilité d'imposer des **sanctions** à un Etat membre en situation de déficit excessif, s'il appartient à la zone euro.

## **2. Des règles mal respectées et perfectibles sur le plan économique**

Ce dispositif présente le double inconvénient d'être **difficilement applicable** et **économiquement contestable**.

### *a) Un dispositif difficilement applicable*

Il est relativement inefficace, parce que **la moitié des Etats membres** ont, d'ores et déjà, fait l'objet de la procédure relative aux déficits excessifs, ce qui montre **l'absence d'effet dissuasif** du dispositif.

Parmi les douze Etats membres appartenant à la zone euro, six ont fait l'objet d'une telle procédure (Allemagne, France, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Italie), dont deux ont été suspendues d'une manière non prévue par les textes (France, Allemagne), une a été suspendue selon la procédure « normale » (Pays-Bas) et deux sont en cours (Grèce, Italie).

Avec le déclenchement par la Commission européenne, le 23 juin 2005, d'une procédure pour déficit excessif à l'encontre du Portugal, c'est la deuxième fois que cet Etat fait l'objet d'une telle procédure<sup>1</sup>. Par ailleurs, une procédure pour déficit excessif a été déclenchée à l'encontre de l'Italie, le 29 juin 2005<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le déficit public du Portugal semble devoir être supérieur à 6 % du PIB en 2005.

<sup>2</sup> Selon les données budgétaires révisées, l'Italie aurait eu un déficit public supérieur à 3 % du PIB en 2003 et en 2004.

Parmi les treize Etats membres n'appartenant pas à la zone euro, sept font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif (Chypre, Hongrie, Malte, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie).

En 2004, dix Etats auraient été en situation de déficit public excessif, dont quatre appartenant à la zone euro (Allemagne, France, Grèce, Italie), et 6 n'appartenant pas à la zone euro (Royaume-Uni, Malte, Pologne, Hongrie, Chypre, Slovaquie).

Cette situation s'explique par **deux raisons majeures**.

Tout d'abord, **il est quasiment impossible de sanctionner un Etat membre**. Aussi, le Conseil n'a jamais décidé de sanction. Il n'est jamais allé au-delà de la mise en demeure (étape de la procédure précédant immédiatement la décision éventuelle de sanctions), décidée dans un seul cas, celui de la Grèce, le 17 février 2005. Quand la Commission européenne a recommandé au Conseil de décider d'une mise en demeure à l'encontre de la France et de l'Allemagne, celui-ci a décidé, le 25 novembre 2003, d'adopter des « conclusions » non prévues par les textes.

Ensuite, **il n'existe pas d'incitation véritable des Etats membres à mener une politique budgétaire appropriée lorsque la croissance économique est forte** et « masque » une situation budgétaire dégradée. Les textes prévoient seulement une procédure d'« *alerte précoce* » : quand la situation budgétaire d'un Etat s'écarte de ce que prévoit son programme de stabilité, la Commission européenne recommande au Conseil de lui adresser un tel avertissement.

En pratique, le Conseil n'a appliqué cette procédure qu'à une seule occasion, au sujet de la France, le 21 janvier 2003. L'absence d'incitation véritable des Etats membres à mener une politique budgétaire adaptée en période de croissance forte est d'autant plus préoccupante que **c'est une politique budgétaire inappropriée avant le ralentissement de la croissance en 2002 qui explique le déficit excessif actuellement observé en France et en Allemagne**.

*b) Un dispositif économiquement perfectible*

Par ailleurs, le pacte de stabilité est, sous sa forme actuelle, **économiquement perfectible**.

En effet, **le respect d'une cible de solde public n'est pas une fin en soi, mais a pour objet de maîtriser le taux d'endettement**.

On peut rappeler à cet égard que la limite actuelle de **3 % du PIB** pour le déficit public autorisé présente la particularité de permettre, selon les

hypothèses d'une croissance annuelle en valeur de 5 % et d'un endettement initial de 60 % du PIB, **la stabilisation du taux d'endettement.**

Ainsi, M. Jean Pisani-Ferry<sup>1</sup> a proposé, en mai 2002, de donner aux Etats membres la possibilité d'opter pour un « *Pacte de soutenabilité de la dette* », les Etats respectant leurs engagements en matière de dette publique étant automatiquement considérés comme ne se trouvant pas en situation de déficit excessif.

En pratique, selon les estimations du gouvernement<sup>2</sup>, le solde public permettant d'avoir dans 20 ans une dette publique de 40 % du PIB serait compris entre environ 3 % pour l'Irlande et l'équilibre pour la Belgique. **La limite actuelle de 3 % du PIB, applicable à tous les Etats, ne semble donc guère justifiée.**

**La situation de la France n'aurait cependant guère été modifiée par une telle réforme.** En effet, selon les estimations précitées du gouvernement, elle devrait avoir un déficit structurel de l'ordre de 1 % du PIB, ce qui correspond au déficit structurel lui permettant, en principe, de ne jamais avoir de déficit effectif supérieur à 3 % du PIB, même en cas de fort ralentissement économique.

#### ***B. UNE RÉFORME INACHEVÉE***

Dans ces conditions, **la réforme décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 peut sembler encore inaboutie.**

---

<sup>1</sup> Jean Pisani-Ferry, « *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone : Assessments and Proposals* », mai 2002.

<sup>2</sup> Telles qu'elles figurent dans le rapport déposé par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005.

### Les étapes de la réforme du pacte de stabilité

Le Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005 a entériné le rapport du Conseil du 20 mars 2005 relatif à la réforme du pacte de stabilité<sup>1</sup>, et approuvé les conclusions et propositions qui y figuraient.

Ce rapport s'inspirait largement des propositions faites par la Commission européenne, dans un rapport du 24 juin 2004<sup>2</sup> et une communication du 3 septembre 2004<sup>3</sup>.

Le Conseil européen précité a invité la Commission à « *présenter rapidement des propositions visant à modifier les règlements du Conseil* ».

La Commission européenne a présenté ses propositions au Conseil le 21 avril 2005. Elles mettent fidèlement en œuvre les conclusions du Conseil européen, moyennant quelques adaptations techniques.

La procédure s'appliquant était celle de la consultation dans le cas du règlement n°1467/97, relatif aux déficits excessifs, et de la coopération dans celui du règlement n° 1466/97, relatif à la coordination des politiques économiques.

Le Conseil a formellement adopté les deux règlements le 27 juin 2005, sans discussion. Ceux-ci doivent entrer en vigueur 21 jours après leur publication au Journal officiel.

## **1. Un assouplissement, heureusement à la marge, de l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB**

**L'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB n'est, heureusement, assouplie qu'à la marge, et reste le critère essentiel en fonction duquel est appréciée la situation budgétaire des Etats.**

Il convient de souligner l'**écart** entre la complexité des réformes décidées et l'impact *a priori* limité qu'elles auront en pratique.

Le Conseil européen a décidé d'assouplir la définition d'un « *ralentissement économique sévère* ». Désormais, un dépassement de la valeur de référence consécutif à une grave récession économique sera exceptionnel lorsque le dépassement de la valeur de référence « *résulte d'un taux de croissance négatif ou de la baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance très faible par rapport au potentiel de croissance* ». On rappelle que jusqu'alors, le PIB devait baisser d'au moins 2 %.

Le Conseil européen a également décidé de rendre moins restrictive la définition des « ***circonstances exceptionnelles*** », qui permettent à un Etat d'avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB. En particulier, seront pris en compte

---

<sup>1</sup> Conseil ECOFIN, « *Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance* », 20 mars 2005.

<sup>2</sup> Commission européenne, « *Les finances publiques dans l'UEM 2004* », juin 2004.

<sup>3</sup> Communication COM(2004)581, « *Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance* », 3 septembre 2004.

une multitude de facteurs, parmi lesquels les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation, la viabilité de la dette, et « *tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence* ». Seront également prises en considération les **réformes des pensions** se traduisant par l'introduction d'un système par capitalisation, qui a un coût budgétaire à court terme. **Cependant, comme cela est actuellement prévu par le traité CE, le dépassement de la valeur de référence devra être temporaire et de faible ampleur.** Ainsi, on peut supposer qu'un déficit public de 4 % du PIB sera toujours considéré comme trop élevé. La règle des 3 % n'est donc **guère modifiée** en pratique.

**Il aurait été possible de faire de la dette publique un critère essentiel de la mise en œuvre de la procédure relative aux déficits excessifs.** Concrètement, il était envisageable, sans modifier le traité CE et le protocole sur la procédure relative aux déficits excessifs, de contourner partiellement l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, par une **modulation du rythme de l'ajustement** favorable aux Etats peu endettés. Les propositions faites par la Commission européenne en septembre 2004 ne semblaient pas écarter une réforme de cette nature. L'absence d'une telle réforme constitue, du point de vue de la rationalité économique, une **déception majeure.**

## **2. L'absence d'incitation des Etats à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte**

Par ailleurs – et c'est là le plus regrettable –, **les Etats ne seraient pas plus incités qu'aujourd'hui à mener une politique budgétaire appropriée en période de croissance économique forte.**

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoyait que la Commission européenne pourrait adresser une recommandation directement à l'Etat membre concerné. La réforme du pacte de stabilité décidée les 22 et 23 mars 2005 prévoit de **mettre en œuvre** une mesure analogue, avec la diffusion, par la Commission, de « *conseils stratégiques visant à encourager les Etats membres à ne pas s'écarter de leur trajectoire d'ajustement* ».

Cependant, du fait notamment de l'absence de possibilité de sanction, cette procédure semble devoir rester **peu efficace.**

Il est vrai que, compte tenu de l'impossibilité de modifier les dispositions relatives au pacte de stabilité figurant dans le traité en vigueur, comme d'ailleurs dans le projet avorté de « traité constitutionnel », le Conseil européen n'avait **guère de marge de manœuvre** en ce domaine.

### III. L'EXPLICATION D'UNE DÉRIVE

Dans ces conditions, **les Etats membres, en particulier la France, doivent compter sur eux-mêmes, plus que sur le pacte de stabilité, pour se doter d'une politique budgétaire rationnelle, c'est-à-dire, en particulier, soutenable.** Tel est le sens du titre du rapport d'information précité de votre rapporteur général : *Sans vertu des Etats, il n'est point de pacte de stabilité*<sup>1</sup>.

Avant de s'interroger sur ce que doivent être les grandes orientations budgétaires pour 2006, il convient donc de se demander pourquoi la France n'est pas parvenue à se conformer aux programmations pluriannuelles de ses finances publiques.

#### A. LA DÉGRADATION DU DÉFICIT STRUCTUREL

Contrairement à ce qui a parfois été affirmé, la situation actuellement dégradée du solde public s'explique non par une croissance moindre que prévu, mais par les politiques menées par les gouvernements successifs.

##### 1. Une aggravation du déficit correspondant à celle du solde structurel

**Sur la période 2000-2004, la dégradation du solde public (- 1,9 point) correspond presque exclusivement à celle du solde public structurel (- 1,8 point, selon les estimations du gouvernement).**

Comme l'indique le graphique ci-après, selon le gouvernement, **cette dégradation du solde public structurel s'est concentrée sur les années 2000 et 2002 selon le gouvernement**, avec dans chaque cas une dégradation de l'ordre de 1 point de PIB<sup>2</sup>.

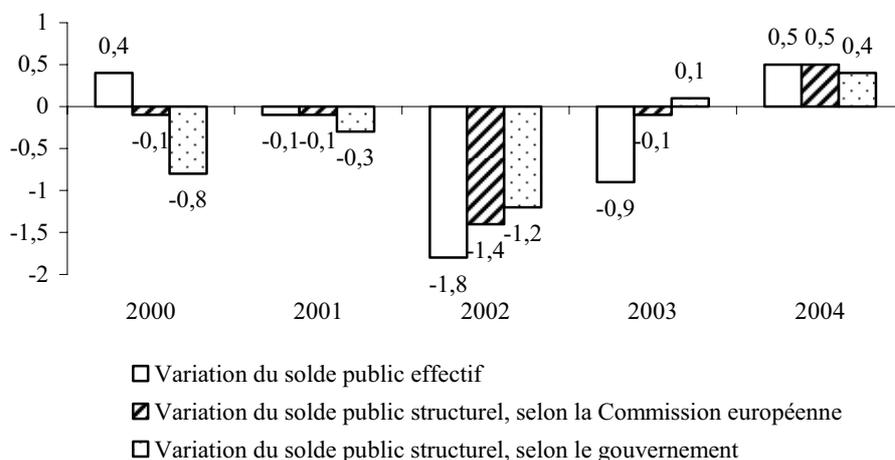
---

<sup>1</sup> Rapport n° 277 (2004-2005), 31 mars 2005.

<sup>2</sup> Cette dégradation du solde structurel est évaluée par le gouvernement à respectivement 0,7 point de PIB et 1 point de PIB, la variation « discrétionnaire » du solde structurel étant évaluée à respectivement - 1,3 point de PIB et - 0,7 point de PIB (source : rapport économique, social et financier pour 2004).

### Décomposition de l'évolution du solde public

(en points de PIB,  
par rapport à l'année précédente)



Sources : Insee ; réponse au questionnaire adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, par votre rapporteur général en vue du présent débat d'orientation budgétaire

## 2. La responsabilité de la précédente majorité

Les aggravations du déficit structurel en 2000 et en 2002 **ne sont pas comparables**.

En l'an **2000**, la France a connu une croissance du PIB de **3,8 %**, soit la plus forte depuis 1989. Il était donc **économiquement injustifié** d'accroître le déficit structurel, et il fallait même le **réduire**. La dégradation structurelle des finances publiques est cependant, alors, passée quasiment inaperçue, du fait de la forte croissance du PIB.

En **2002** en revanche, la croissance était devenue inférieure à son potentiel, à **1,2 %**. Une politique budgétaire expansionniste **n'était donc pas forcément illégitime**, si l'on considérait qu'il fallait aller au-delà du simple jeu des stabilisateurs automatiques pour soutenir la croissance.

Malheureusement, **le gouvernement n'avait plus de marge de manœuvre, à cause de la politique de la précédente majorité**. Si la précédente majorité **s'était abstenue d'accroître le déficit structurel de 0,8 point en l'an 2000**, la France **n'aurait été en situation de déficit excessif qu'en 2003**. Et si elle avait profité de la forte croissance de l'année 2000 pour le **réduire de 0,5 point**, **la France n'aurait jamais été en situation de déficit excessif**.

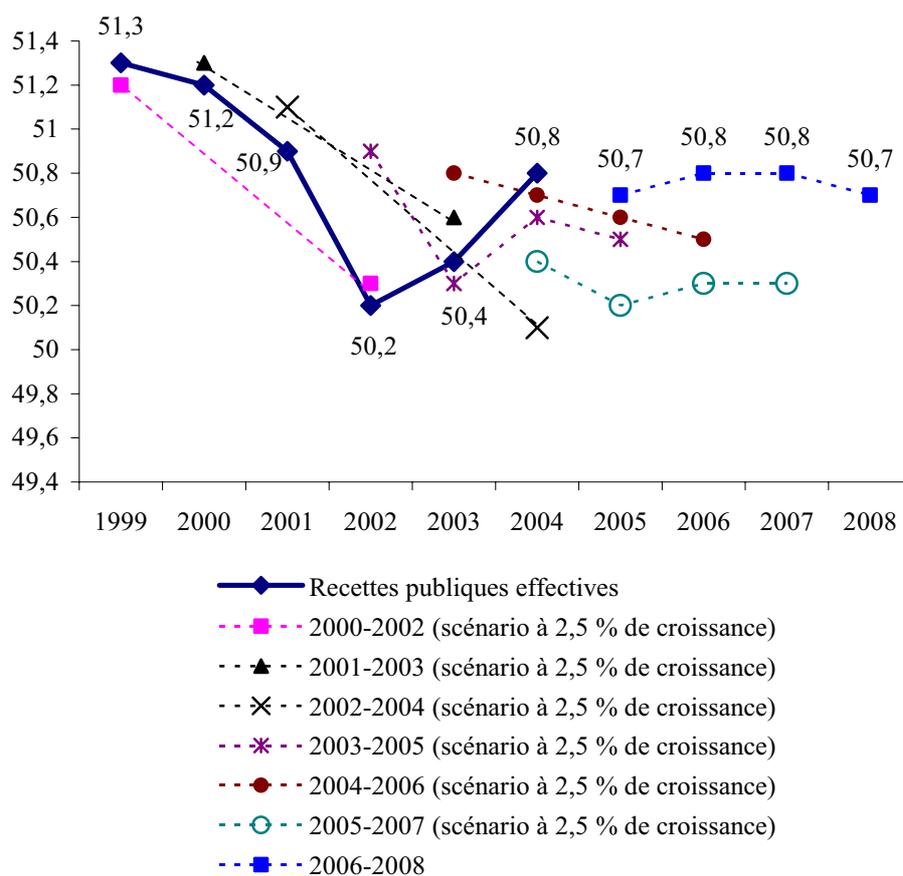
**B. UN OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES NON TENU PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION PLURI-ANNUELLE**

**1. Les moins-values de recettes n'ont joué qu'un rôle marginal**

Le non-respect des programmes de stabilité s'expliquant presque exclusivement par l'augmentation du déficit structurel, les moins-values de recettes n'ont joué qu'un rôle marginal, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les recettes publiques : prévision et exécution**

(en points de PIB)



Sources : Commission européenne, programmes de stabilité

Les recettes publiques ont représenté 50,2 % du PIB en 2002, soit quasiment ce que prévoyait le programme de stabilité 2000-2002 (50,3 % du PIB).

Les prévisions relatives à la part des recettes publiques dans le PIB des programmes de stabilité suivants ont, quant à elles, peu évolué, la part des recettes publiques ayant toujours été comprise entre 50 % du PIB et 51 % du PIB, sans qu'apparaisse une tendance nette, alors que le taux de recettes publiques effectivement observé est passé de 50,2 % du PIB en 2002 à 50,8 % du PIB en 2004.

En particulier, les nouvelles **dépenses fiscales** auraient un impact **relativement modeste**. Selon le gouvernement<sup>1</sup>, les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires n'auraient ainsi correspondu qu'à 0,2 point de PIB en 2003, 0,1 point de PIB en 2004 et 0,1 point de PIB en 2005.

## **2. Un objectif de maîtrise des dépenses non tenu par rapport à la programmation**

### *a) Une programmation des dépenses dans le PIB systématiquement dépassée*

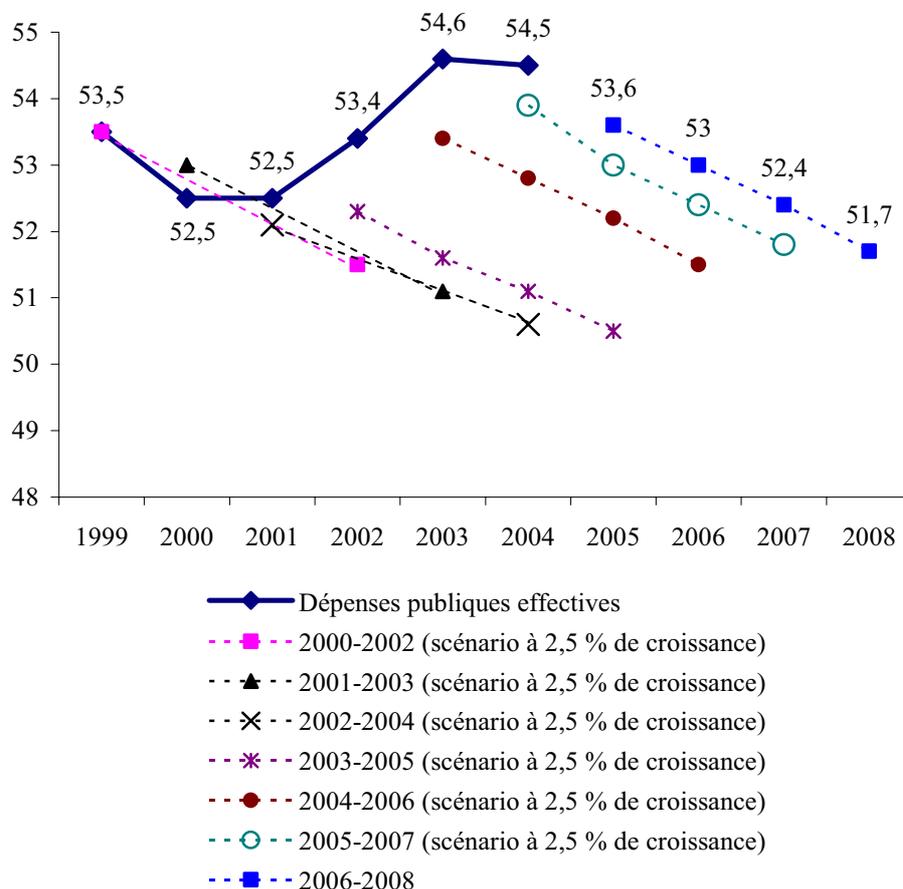
Le report constant de l'objectif de retour à l'équilibre s'explique par le dérapage constant des dépenses publiques, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> *Rapport économique, social et financier pour 2005.*

### Les dépenses publiques : prévision et exécution

(en points de PIB)



Sources : Commission européenne, programmes de stabilité

L'écart est spectaculaire.

Chaque programme de stabilité prévoit une diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB, de l'ordre de 0,6 point par an.

L'évolution a été conforme aux prévisions en 2000, le taux des dépenses publiques étant passé de 53,5 % du PIB en 1999 à 52,5 % en 2001. Depuis cette date, le taux de dépenses publiques prévu par la première année des programmes de stabilité successifs est systématiquement dépassé. En 2002 et en 2003, ce taux a été supérieur de plus d'un point de PIB aux prévisions. En 2004, il leur a été supérieur de plus de 0,5 point de PIB.

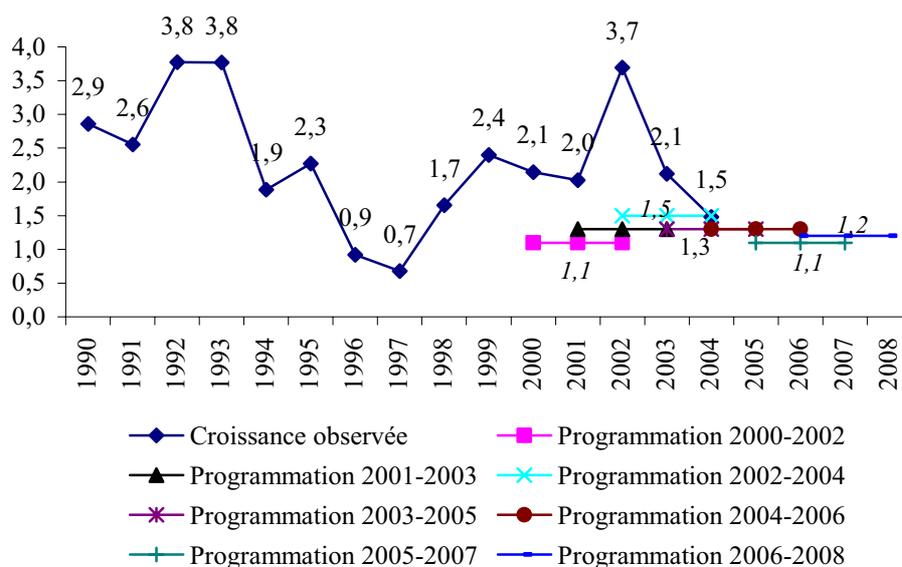
Il s'agit là du défaut majeur des programmes de stabilité. **Ceux-ci n'indiquent pas l'évolution probable des dépenses publiques, ce qui explique que l'objectif de déficit public soit systématiquement dépassé.**

*b) Un taux de croissance des dépenses publiques nettement supérieur à la programmation*

Ce dérapage de la part des dépenses publiques dans le PIB vient du fait qu'à l'exception de l'année 2004, la croissance des dépenses publiques a toujours été nettement supérieure aux prévisions, comme l'indique le graphique ci-après.

### Taux de croissance des dépenses publiques : programmation et exécution

(croissance réelle, en %)



Sources : Insee, programmes de stabilité

La croissance réelle des dépenses publiques a été en moyenne de 2,3 % de 1990 à 2003, comme sur la période couverte par les programmes de stabilité (2000-2004), qui n'ont donc pas permis à ce stade une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Les différents programmes de stabilité prévoyaient quant à eux un taux compris entre 1,1 % et 1,5 %. Les dépenses publiques réelles n'ont connu un taux de croissance compris dans cette fourchette que trois années depuis 1990.

## C. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES SOCIALES ET LOCALES

### 1. Sur longue période, la difficile maîtrise des dépenses de l'Etat

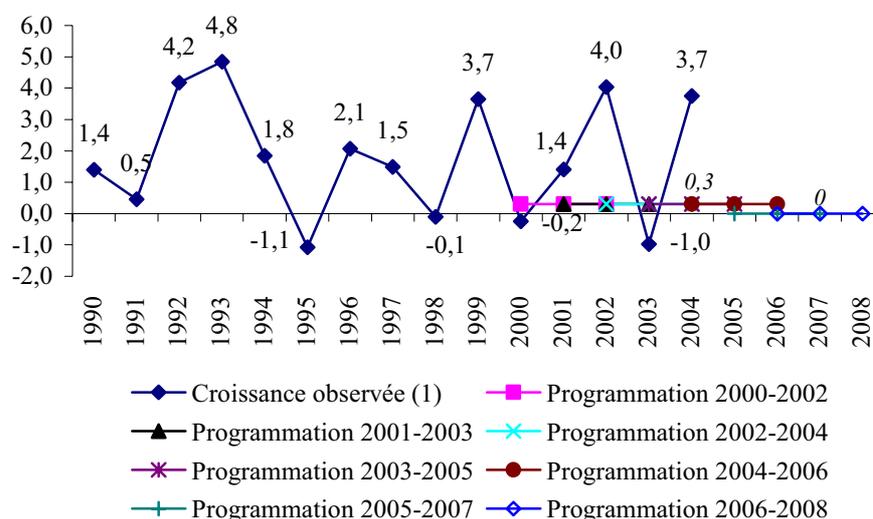
Le dérapage des dépenses publiques provient en partie de celui des dépenses de l'Etat, dont le taux de croissance réel, de 1,8 % par an de 1990 à 2004 selon la comptabilité nationale, a encore été de 1,6 % par an, sur la période couverte par les programmes de stabilité (2000-2004).

Après une année 2003 encourageante, l'année **2004** s'est révélée moins favorable, comme l'indique le graphique ci-après.

Cette appréciation doit cependant être nuancée car les chiffres disponibles, en ce qui concerne la croissance observée, sont exprimés en « **comptabilité nationale** », qui raisonne en structure courante alors que l'exercice 2004 a été marqué par d'**importants changements de périmètre**. Ainsi, **selon la comptabilité budgétaire, l'objectif de croissance des dépenses de l'Etat de 0 % en volume a bien été tenu**.

Taux de croissance des dépenses de l'Etat : programmation et exécution

(croissance réelle, en %)



En comptabilité budgétaire, sauf (1) en comptabilité nationale.

Sources : Insee, programmes de stabilité

Le fait qu'en 2004 les dépenses de l'Etat aient **augmenté**, en volume, de **3,7 %** selon la comptabilité nationale et après prise en compte de l'inflation totale, et aient **diminué** de **0,2 %** selon la comptabilité budgétaire, provient d'un **quadruple phénomène** :

- tout d'abord, l'écart entre les **dépenses** au sens de la comptabilité nationale et les **dépenses brutes** au sens de la comptabilité budgétaire a été de l'ordre de 19 milliards d'euros, contre seulement 7 milliards d'euros en 2003, de sorte que les **dépenses brutes** au sens de la comptabilité budgétaire n'augmentent que de **0,3 %** en volume ;

- en sens inverse, les **dégrèvements et remboursements d'impôts**, qui ont diminué de 1,7 milliard d'euros en 2004, ramènent la croissance en volume des **dépenses nettes** à **1,5 %** ;

- par ailleurs, les **changements de périmètre**<sup>1</sup>, de 5,7 milliards d'euros, rabaisent ce taux à **- 0,6 %** à structure constante ;

- enfin, alors que le présent rapport d'information recourt à l'inflation totale pour calculer les croissances en volume, la comptabilité budgétaire recourt à l'inflation **hors tabac**, ce qui fait passer ce dernier taux à **- 0,2 %**.

---

<sup>1</sup> Provenant essentiellement, d'une part, de l'intégration dans la DGF d'une partie de la DGD et des dotations de compensations aux régions des pertes de recettes fiscales (de respectivement 5,9 et 1,9 milliards d'euros) et du transfert du RMI aux départements (de 4,9 milliards d'euros) et, d'autre part, de la budgétisation du FOREC (de 17,1 milliards d'euros).

**Les dépenses de l'Etat : passage de la comptabilité nationale aux dépenses nettes à périmètre constant de la comptabilité budgétaire**

	2003	2004	Evolution en <u>valeur</u>		Evolution <u>en volume</u> calculée à partir :	
					de l'inflation (2,1 %) (1)	de l'inflation hors tabac (1,7 %) (2)
	<i>En milliards d'euros</i>			<i>En %</i>		
<b>Comptabilité nationale</b>						
Total des dépenses	353,9	374,6	20,7	5,8	<u>3,7</u>	<u>4,1</u>
<b>Ecart</b>						
	-7,0	-19,2	-12,3	-	-	-
<b>Comptabilité budgétaire</b>						
Dépenses brutes	347,0	355,4	8,4	2,4	0,3	0,7
<i>Dégrèvements et remboursements d'impôts</i>	<i>66,1</i>	<i>64,5</i>	<i>-1,7</i>	<i>-2,5</i>	<i>-4,6</i>	<i>-4,2</i>
Dépenses nettes hors dégrèvements et remboursements d'impôts	280,8	290,9	10,1	3,6	1,5	1,9
Dépenses hors FSC(1) et hors recettes d'ordre	278,3	288,4	10,1	3,6	1,5	1,9
Dépenses hors recettes de fonds de concours	273,8	283,6	9,9	3,6	1,5	1,9
<i>Changement de périmètre en LFI 2004</i>	<i>-</i>	<i>-5,7</i>	<i>-5,7</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<b>Dépenses nettes à périmètre constant</b>	<b>273,8</b>	<b>277,9</b>	<b>4,1</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,6</b>	<b><u>-0,2</u></b>

(1) Concept utilisé dans le présent rapport d'information pour calculer les croissances réelles.

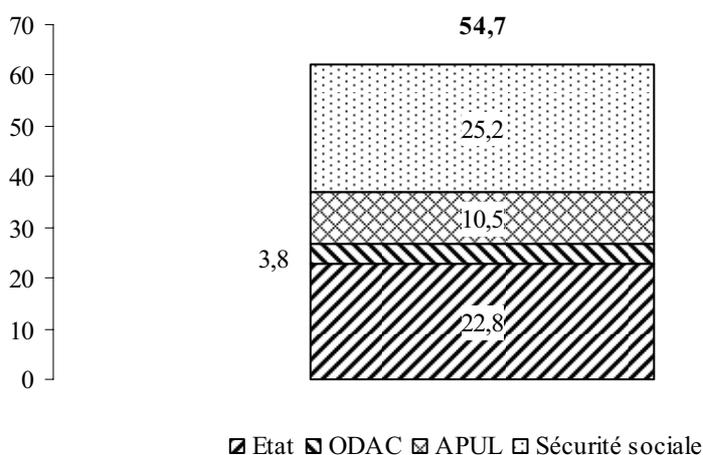
(2) Concept utilisé par la comptabilité budgétaire.

Sources : Insee ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « Les comptes de l'Etat 2004 »

La maîtrise des dépenses de l'Etat est d'autant plus indispensable que l'Etat correspond à environ 23 % du PIB et à environ 40 % des dépenses publiques, comme l'indique le graphique ci-après.

### Le poids des dépenses des différentes catégories d'administrations publiques (2003)

(en points de PIB)



Source : Insee (cité dans le rapport économique, social et financier pour 2005)

Ainsi, un taux de croissance réel des dépenses de l'Etat supérieur de 1 point à la programmation aurait pour effet d'accroître le poids des dépenses de l'Etat dans le PIB, et donc le déficit public, d'environ 0,25 point de PIB par an.

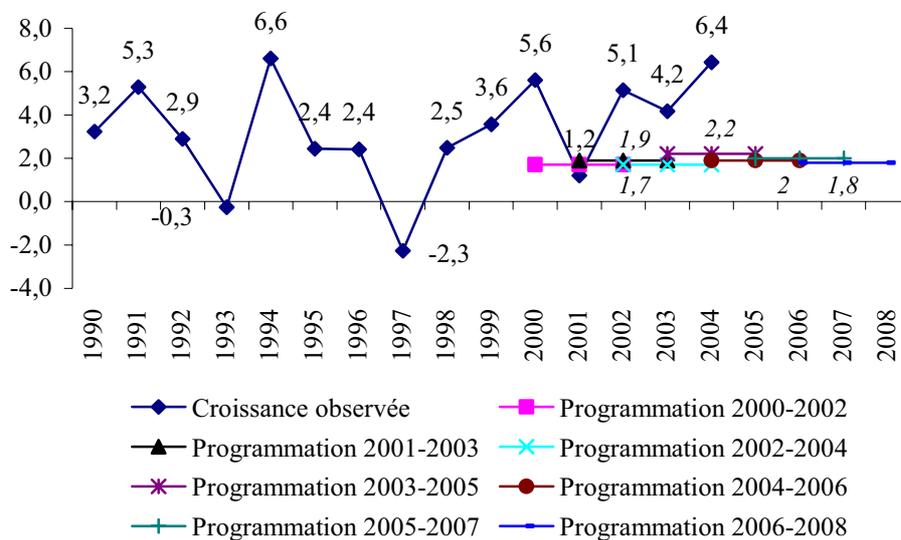
## 2. La forte croissance des dépenses des collectivités territoriales

Les dépenses des collectivités territoriales ont connu ces dernières années une croissance nettement supérieure à la programmation.

En effet, le taux de croissance réel prévu par la programmation a été compris **entre 1,7 % et 2,2 %**, alors que le taux de croissance réel observé chaque année depuis 1990 a été de l'ordre de **3,3 %**, et a atteint **4,5 %** en moyenne sur la période couverte par la programmation (2000-2004).

### Taux de croissance des dépenses des collectivités territoriales : programmation et exécution

(croissance réelle, en %)



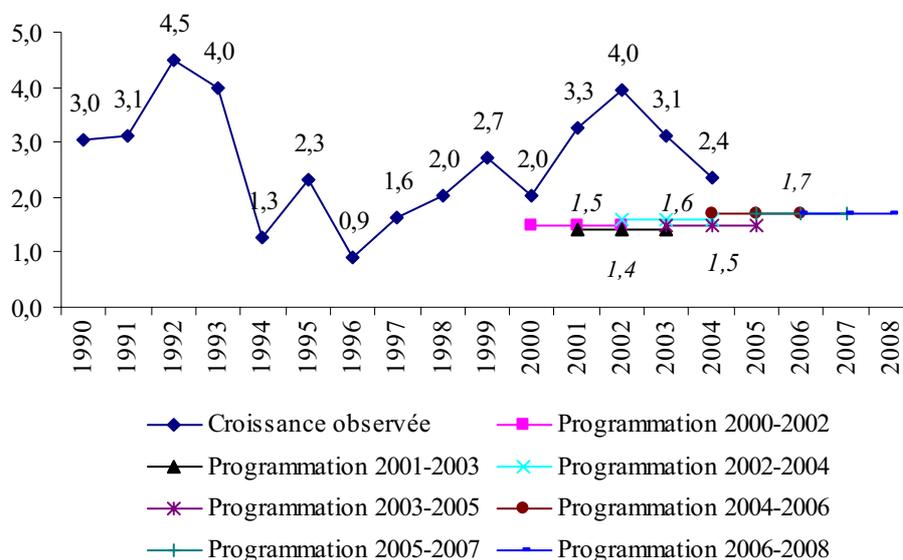
Sources : Insee, programmes de stabilité

### 3. Le dérapage des dépenses de sécurité sociale par rapport à la programmation

Les organismes de sécurité sociale sont ceux dont le dérapage des dépenses par rapport à la programmation a été le plus important. Alors que les programmations prévoient une croissance réelle des dépenses comprise **entre 1,4 % et 1,7 %**, le taux de croissance réel moyen a été de **2,7 %** de 1990 à 2003 et de **2,9 %** sur la période couverte par la programmation (2000-2004), comme l'indique le graphique ci-après.

### Taux de croissance des dépenses organismes de sécurité sociale : programmation et exécution

(croissance réelle, en %)



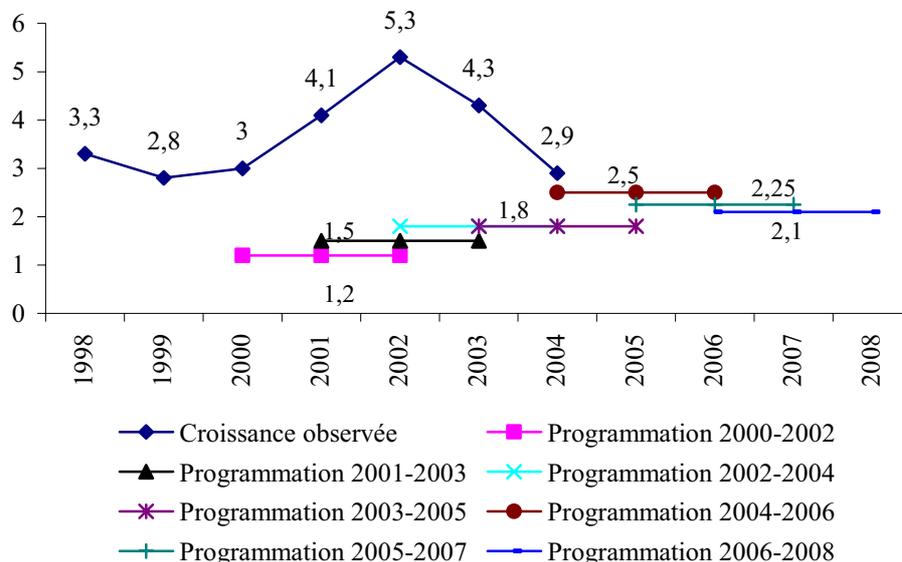
Sources : Insee, programmes de stabilité

Ce dérapage correspond à des sommes considérables. Les dépenses de sécurité sociale sont égales à environ un quart du PIB et à environ 45 % des dépenses publiques. Ainsi, comme dans le cas des dépenses de l'Etat, un taux de croissance réel des dépenses de sécurité sociale supérieur de 1 point – correspondant à peu près à l'écart entre la programmation et le taux moyen observé depuis 1990 – a pour effet d'accroître le poids des dépenses de sécurité sociale dans le PIB, et donc le déficit public, d'environ **0,25 point de PIB par an**.

Le dérapage des dépenses de la sécurité sociale provient essentiellement des dépenses **d'assurance maladie**. Alors que les programmes de stabilité successifs prévoient une croissance réelle de l'ordre de 2 %, la croissance réelle effectivement observée est de l'ordre de 4 %, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les dépenses d'assurance maladie : prévision et exécution

(croissance réelle, en %)



Sources : commission des comptes de la sécurité sociale ; programmes de stabilité ; Insee

Compte tenu de la part des dépenses publiques de santé dans le PIB (environ 10 %), ce dérapage, de l'ordre de 2 points par rapport à la programmation, a pour effet d'accroître le poids des dépenses publiques de santé dans le PIB, et donc le déficit public, d'environ **0,2 point de PIB par an**, soit **plus de la moitié** du dérapage de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale dans le PIB (de l'ordre de 0,25 point de PIB par an).

Ces données mettent en évidence les divergences d'évolution entre les dépenses sociales – et dans une moindre mesure locales –, dont il n'a pas été possible jusqu'à présent de maîtriser la croissance, et celles de l'Etat, qui ont connu une progression moindre en dépit de périodes de relâchement que la France paye aujourd'hui avec l'épuisement de ses marges de manœuvre. **Le budget de l'Etat apparaît ainsi comme la variable d'ajustement ultime de l'équilibre des finances publiques.** Et c'est parce que **l'Etat joue le rôle de financeur « en dernier ressort »** en garantissant la solvabilité des autres opérateurs publics – on le voit encore avec l'UNEDIC – que la loi de finances de l'année justifie sa prééminence sur tous les autres textes financiers.



## **SECONDE PARTIE : LA MAÎTRISE DE LA DETTE PUBLIQUE CONDITION DE L'ASSAINISSEMENT FINANCIER ET DE LA RELANCE DE LA CROISSANCE**

### **I. LES PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE SAINTE POLITIQUE BUDGÉTAIRE**

#### ***A. L'OBJECTIF FONDAMENTAL : MAÎTRISER LA DETTE PUBLIQUE***

##### **1. Les risques liés à la soutenabilité de la dette publique**

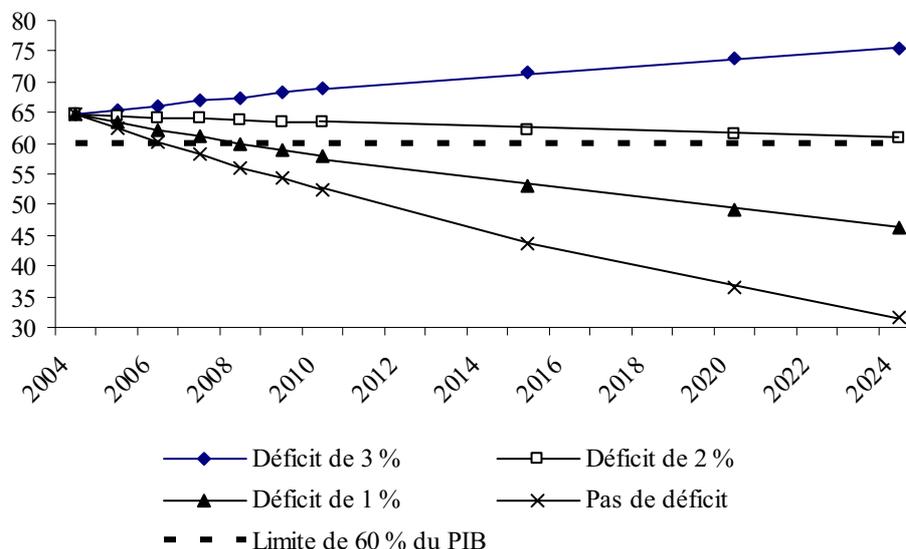
*a) Quelle évolution de la dette publique en cas de persistance des déficits ?*

La persistance d'un déficit des administrations publiques, à un niveau proche des 3 % du PIB prévus par le pacte de stabilité, pose **la question de la soutenabilité de la dette publique**. En retenant une hypothèse d'un taux de croissance, au cours des 20 prochaines années, proche de 3,5 % par an, le sentier permettant un retour en dessous des 60 % du PIB est étroit.

**Le retour à court terme de la dette des administrations publiques en-dessous de la barre des 60 % du PIB repose en effet sur une hypothèse de réduction très significative des déficits publics.**

### Quand la dette pourra-t-elle repasser sous les 60 % du PIB ?

(en fonction du niveau des déficits, en points de PIB)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Seul un équilibre budgétaire durable, bien improbable à cette échéance, permettrait un retour en-dessous des 60 % du PIB en 2007. Avec un déficit, très difficile à atteindre, de 1 % du PIB, la dette publique repasserait en-dessous de la barre en 2008. Si le déficit restait sur longue période « stabilisé » entre 2 % et 3 % du PIB, la dette des administrations publiques resterait encore supérieure à 60 % du PIB en 2024, avec, pour l'hypothèse de 3 %, une progression ininterrompue de la dette pendant les vingt prochaines années.

### Projection de dette publique au cours des 20 prochaines années en fonction du niveau du déficit public<sup>1</sup>

(en points de PIB)

Niveau du déficit public en part du PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2024
3%	64,7	65,5	66,2	66,9	67,5	68,2	68,8	71,5	73,8	75,4
2%	64,7	64,5	64,2	64,0	63,7	63,5	63,3	62,3	61,4	60,9
1%	64,7	63,5	62,2	61,1	59,9	58,8	57,8	53,0	49,0	46,3
pas de déficit public	64,7	62,5	60,3	58,2	56,1	54,2	52,3	43,7	36,6	31,7

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

<sup>1</sup> La projection de dette en points de PIB est décrite par l'équation suivante :  
 $dette(n+1) = dette(n) * (1 - \text{taux de croissance nominale}) + \text{déficit public en points de PIB}$ .

Sur longue période, pour stabiliser le déficit à une valeur proche de 3 % du PIB, il faudrait dégager des excédents primaires corrélés avec la progression des charges d'intérêt. Stabiliser le déficit autour de 3% sur le long terme suppose, par ailleurs, des efforts de maîtrise de la dépense liée aux tensions engendrées par les évolutions démographiques.

On observe en outre que **pour atteindre l'objectif, retenu par votre commission des finances, d'une dette publique de 40 % du PIB dans 20 ans, le déficit public doit être inférieur à 1 % du PIB.**

*b) Les difficultés engendrées par l'existence d'un déficit primaire*

Le solde primaire constitue l'écart entre les dépenses et les recettes hors prise en compte de la charge de la dette.

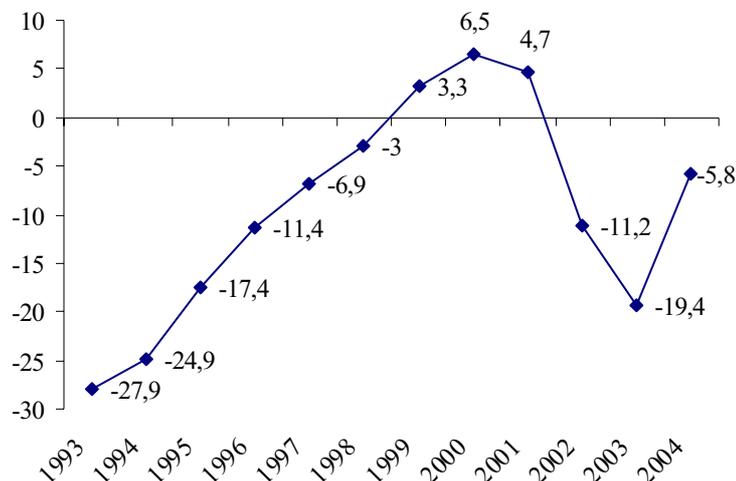
Comme le signale la Cour des comptes dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004, présenté en application des articles 48 et 58-3 de la LOLF, « *la France et l'Allemagne, dans la zone euro et l'Union européenne à 15, sont les seuls Etats-membres à avoir connu depuis trois ans, un déficit primaire persistant. Le solde primaire des administrations publiques de la France est redevenu négatif en 2002 (-0,2 %). Il avait chuté à -1,3 % du PIB en 2003 et n'a pu remonter, en 2004, qu'à -0,8 % du PIB. Pour l'Allemagne, une évolution presque aussi défavorable a pu être observée au cours des mêmes années (-0,5 % du PIB en 2002 ; -0,7 % en 2003 ; -0,6 % en 2004). En ce domaine également, la réduction des écarts par rapport à la moyenne européenne ne doit pas dissimuler qu'il existe une différence essentielle entre la situation de ces deux Etats qui, depuis 2002, ont enregistré, à nouveau, des déficits primaires, malgré des dettes publiques dépassant désormais 60 % du PIB, et celle des autres Etats de cette zone. Ceux-ci, à l'exception du Portugal et de la Grèce, dont les soldes primaires, sont redevenus négatifs en 2004, continuent à enregistrer, même en années de croissance réduite, des situations primaires excédentaires ou équilibrées qui favorisent la décroissance de leur dette publique* ».

Certes, l'exercice 2004 a été marqué, pour le budget de l'Etat, par une amélioration du solde primaire, qui est passé de - 19,4 milliards d'euros à - 5,8 milliards d'euros, soit, selon la Cour des comptes, « *une amélioration de près de 40 % de celle acquise en sept ans, entre 1993 et 2000* ».

Néanmoins, pour la troisième année consécutive, l'Etat est donc en déficit avant même d'assumer le paiement des intérêts de la dette : ceux-ci sont donc désormais financés par emprunt. Il y a donc émergence d'un mécanisme de progression autoentretenu de la dette publique, alimentée chaque année par la charge d'intérêt. **La loi de finances initiale pour 2005 ne prévoit pas de résorber le déficit primaire de l'Etat.**

### Evolution du solde primaire du budget de l'Etat depuis 1993

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004

## 2. Le poids de la charge de la dette dans les dépenses publiques

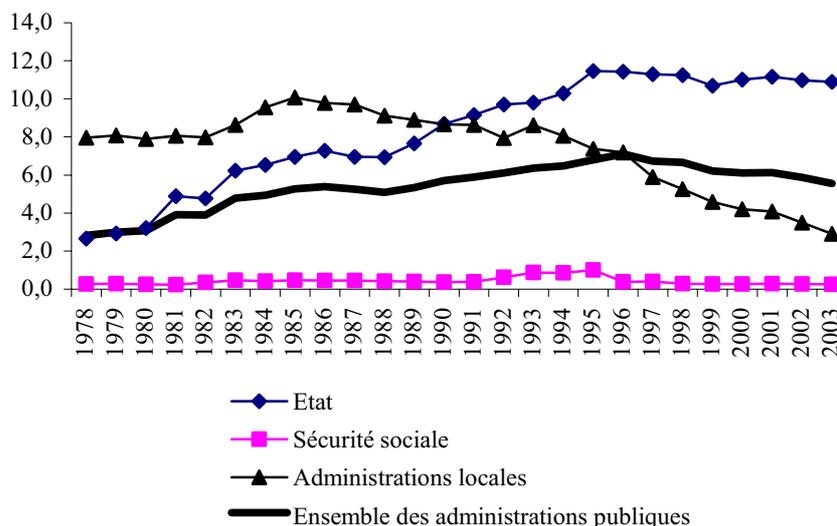
La dette publique augmente mécaniquement la charge de la dette. Schématiquement, compte tenu des taux d'intérêts actuels, le paiement des intérêts de la dette publique augmente de 1 point de PIB quand le taux d'endettement public augmente de 20 points, comme l'indique le graphique ci-après.



### La part des dépenses publiques consacrée au paiement des intérêts

(en comptabilité nationale)

(en %)



Source : Insee

Ainsi, alors que l'ensemble des administrations publiques consacraient à la fin des années 1970 environ 3 % de leurs dépenses au paiement des intérêts, ce taux a augmenté jusqu'à 7 % en 1996, avant de redescendre progressivement à 6 %, du fait d'un **effet taux favorable** à tel point qu'il a permis de compenser l'effet volume.

La situation des différentes catégories d'administrations publiques est contrastée. La **sécurité sociale**, peu endettée, paie peu d'intérêts. Dans le cas de l'Etat et des collectivités territoriales, on observe un chassé-croisé : la part des dépenses des **collectivités territoriales** consacrées au paiement des intérêts est passée de 8 % en 1978 à 3 % aujourd'hui, alors que dans le cas de l'Etat cette part passait de 3 % à 11 %.

**En comptabilité budgétaire, qui permet de prendre en compte les marges de manœuvre réelles des administrations publiques dans la gestion de leurs crédits, la charge de la dette de l'Etat évolue comme suit :**

**Evolution de la charge de la dette en part des dépenses de l'Etat depuis 10 ans**  
(en comptabilité budgétaire)

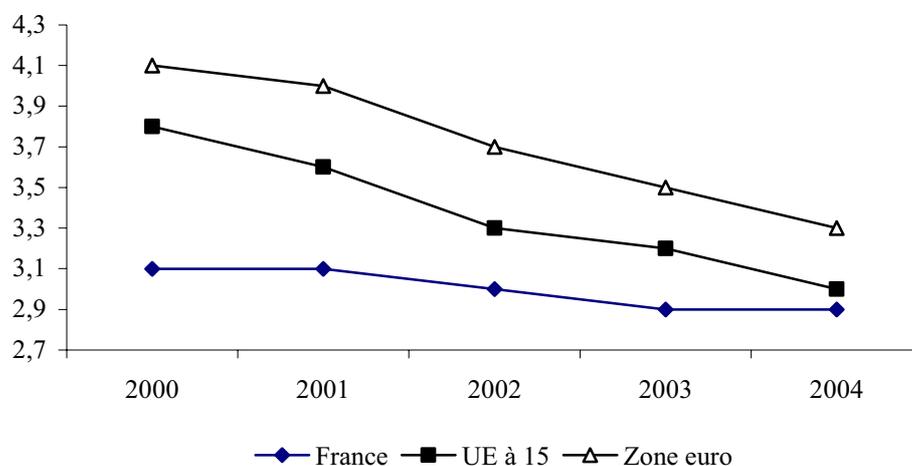
*(en milliards d'euros)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Charges nettes de la dette	28,3	31,4	33,5	33,9	34,8	34,7	35,7	36,7	38,1	37,6
Budget général, dépenses nettes	233,2	239,1	247,3	249,7	251,9	260,7	259,3	266,0	277,5	278,3
Proportion	12,1%	13,1%	13,5%	13,6%	13,8%	13,3%	13,8%	13,8%	13,7%	13,5%

Le niveau de la charge d'intérêt des administrations publiques françaises, exprimée en pourcentage du PIB (2,9 % du PIB en 2004), est désormais dans la moyenne de l'Union européenne à 15 : l'écart entre l'effort que devrait supporter les autres pays, par rapport à la France, pour faire face aux charges d'intérêts de leur dette, est en voie de disparition.

**Evolution de la charge d'intérêt de la dette publique depuis 2000**

*(en points de PIB)*



Source : Eurostat, Cour des comptes

La montée de l'endettement français a par ailleurs pour conséquence un **affaiblissement de l'avantage obtenu en matière de taux d'intérêt lors de l'émission des titres de la dette** : l'écart se resserre avec les autres pays de la zone euro moins endettés.

*b) La préemption des « marges de manœuvre » budgétaires de l'Etat*

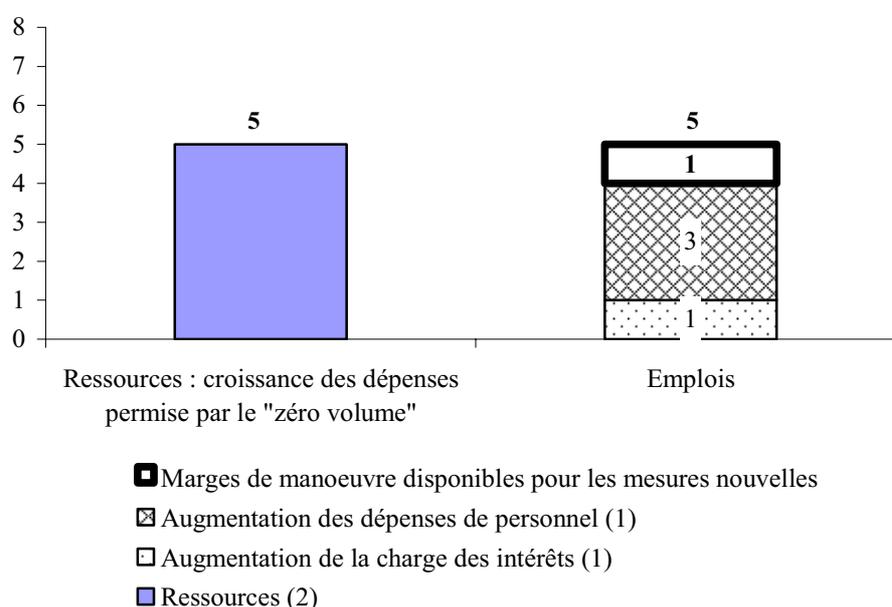
L'impact de la dette publique se fait aussi sentir au niveau des « marges de manœuvre » des administrations publiques, c'est-à-dire de la part de leurs augmentations de recettes qu'elles peuvent consacrer à des dépenses non automatiques.

A titre d'approximation, on peut définir les « marges de manœuvre » comme la part des augmentations de crédits, permise par la règle du « zéro volume », qui ne sont pas « préemptées » par l'augmentation des coûts de personnel et du paiement des intérêts de la dette.

Les marges de manœuvres de l'Etat sont considérablement réduites par l'augmentation annuelle des dépenses de personnel et du paiement des intérêts, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les marges de manœuvre annuelles de l'Etat : quelques ordres de grandeur**

*(en milliards d'euros)*



(1) Moyenne observée depuis 1995

(2) Selon l'hypothèse d'une inflation de 1,7 %

Source : commission des finances

Chaque année, la règle du « zéro volume » permet une croissance en valeur des dépenses de l'Etat d'environ 5 milliards d'euros. Sur ces 5 milliards d'euros, 3 milliards vont à l'augmentation des dépenses de personnel et 1 milliard va à celle du paiement des intérêts, d'où des « marges de manœuvre » de l'ordre de seulement 1 milliard d'euros. Autrement dit, **le paiement des intérêts de la dette réduit de 50 % les marges de manœuvre**, une fois prise en compte l'augmentation des dépenses de personnel.

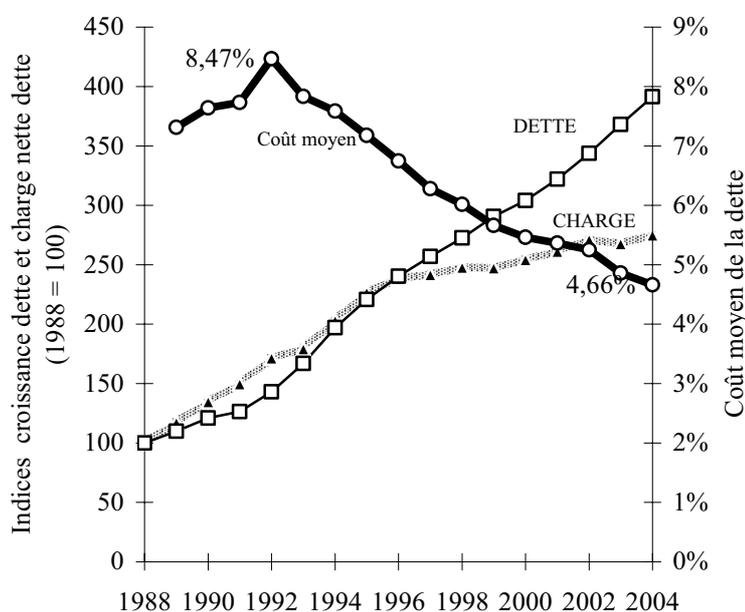
**Le doublement du paiement des intérêts, qui résulterait, toutes choses égales par ailleurs, d'un doublement de la dette publique, aurait quant à lui pour effet de supprimer les marges de manœuvre de l'Etat.**

*c) L'épée de Damoclès d'une hausse des taux d'intérêt*

Selon la Cour des comptes, dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004, **le financement des déficits annuels, sur la base d'une hypothèse de déficit de 45 milliards d'euros, provoque, hors variation de taux, une hausse mécanique de la charge de la dette de 1,8 milliard d'euros par an.**

Or le niveau historiquement bas des taux d'intérêt a permis au cours des dernières années de compenser, voire davantage, la progression du stock de la dette : la montée de l'endettement s'est ainsi réalisée sous anesthésie budgétaire. En 2003, la charge nette de la dette avait ainsi, malgré un déficit du budget de l'Etat significatif, baissé par rapport à l'année 2002 de 1,3 %, s'établissant à 37,6 milliards d'euros.

**Evolution croisée des taux d'intérêt, de la dette et de la charge de la dette**  
(en %)



L'exercice 2004 marque les limites du phénomène de compensation de l'effet volume par un effet taux favorable. En effet, malgré des taux d'intérêts toujours plus bas, et un déficit inférieur à l'année précédente, la charge nette de la dette a augmenté de 540 millions d'euros pour atteindre 38,1 milliards d'euros.

**Décomposition de la variation entre 2003 et 2004 pour les OAT et les BTAN**  
(en millions d'euros)

		Variation 2003-2004
<b>OAT</b>		<b>+ 634</b>
	effet "volume"	+ 1.340
	effet "taux"	- 755
	effets "calendaires" <sup>1</sup>	+ 49
<b>BTAN</b>		<b>+ 180</b>
	effet "volume"	+ 555
	effet "taux"	- 353
	effets "calendaires"	-22
<b>TOTAL</b>		<b>+ 814</b>
	effet "volume"	+ 1.895
	effet "taux"	- 1.108
	effets "calendaires"	+ 27

Source : Agence France Trésor

<sup>1</sup> Effets tenant aux dates de maturité des lignes abondées ou créées dans l'année.

**Le budget de l'Etat est dès lors placé sous l'épée de Damoclès d'une hausse des taux d'intérêt.** Certes, la diffusion d'une augmentation des taux d'intérêts sur la charge budgétaire est progressive. De façon générale, la charge de la dette de l'année en cours est relativement peu sensible aux variations de taux à moyen terme enregistrées durant l'année.

Ainsi, pour les OTAN et les BTAN, les émissions de l'année n'ont globalement peu d'influence sur la charge nette de la dette en n. Compte tenu de phénomènes calendaires tenant aux dates de maturité des lignes abondées ou créées dans l'année (avril, juillet et octobre pour les OAT ; janvier et juillet pour les BTAN) ainsi qu'aux dates auxquelles ces lignes sont abondées, les émissions de l'année sont en effet pratiquement neutres sur le budget de l'année, les recettes de coupons courus à l'émission équilibrant globalement les intérêts versés.

En revanche, une éventuelle hausse de taux en année n a un effet sur la charge de la dette à taux variable, pour laquelle les fluctuations des taux de marché se répercutent avec trois mois de retard, et sur la dette de court terme (BTF).

Le tableau ci-après permet de mesurer l'effet d'une variation des taux d'intérêt :

**Impact sur la charge de la dette d'une hausse simultanée de 50 à 200 points de base de tous les taux (court, moyen et long terme), hausse étalée sur l'année<sup>1</sup>**

(en milliards d'euros)

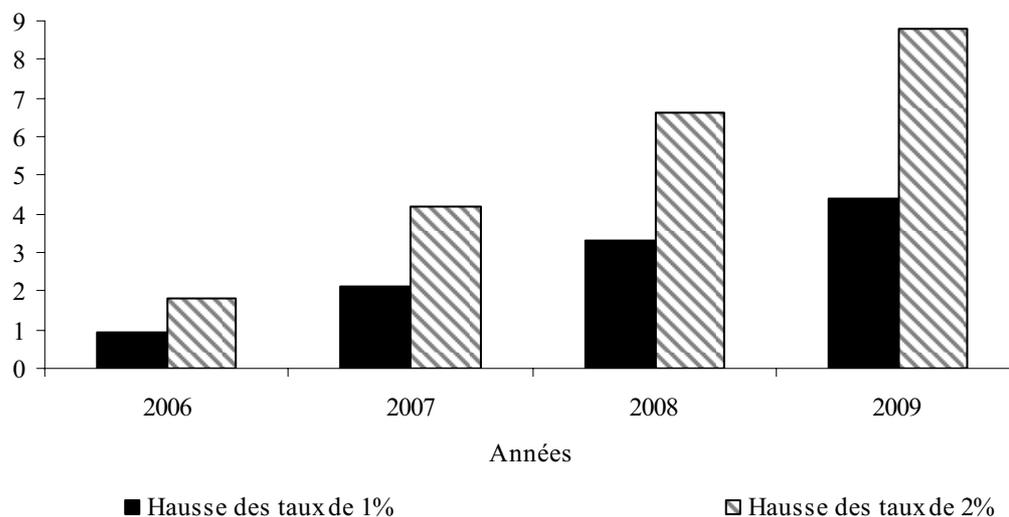
Hausse des taux	+ 50 points de base		+ 100 points de base		+ 150 points de base		+ 200 points de base	
	N	N+1	N	N+1	N	N+1	N	N+1
Dette à moyen/long terme (encours de la dette à taux variable)	0,04	0,11	0,08	0,22	0,12	0,33	0,17	0,44
Dette à moyen/long terme (émissions 2005)	-	0,37	-	0,74	-	1,11	-	1,48
BTF	0,41	0,50	0,83	0,99	1,24	1,49	1,65	1,98

Source : Agence France Trésor

<sup>1</sup> + ¼ de hausse chaque trimestre (les émissions sont considérées comme également réparties sur tous les trimestres de l'année). Les calculs sont réalisés à partir des prévisions pour l'exercice 2005 (stock de dette et besoin de financement).

### Impact sur la charge de la dette d'une hausse de 1% ou 2% sur les taux d'intérêt

(en milliards d'euros)



Source : Agence France Trésor

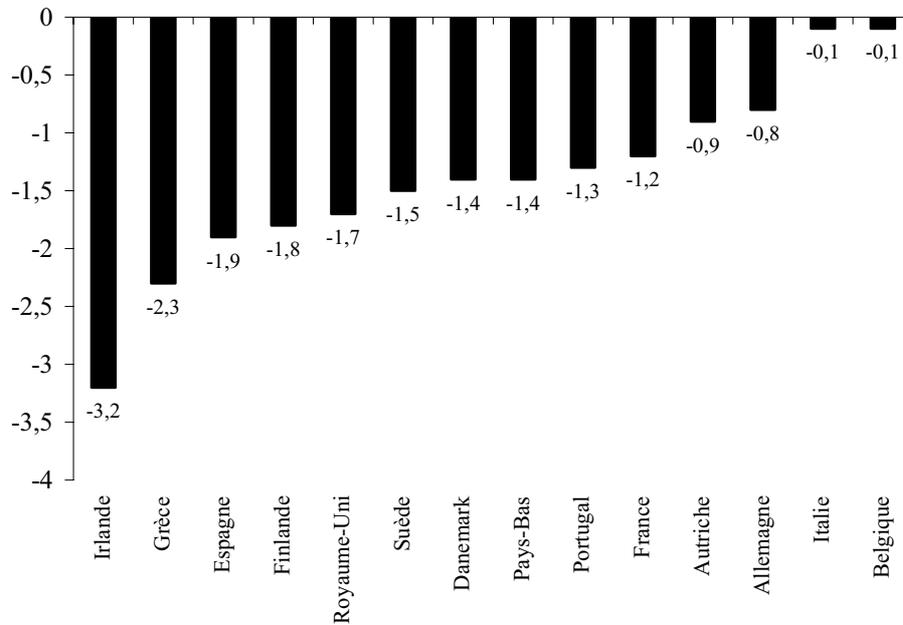
### 3. La nécessité d'adopter un objectif intermédiaire : atteindre à moyen terme une « cible » de déficit structurel de l'ordre de 1 %

Selon les estimations du gouvernement, publiées dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005, le solde public permettant d'atteindre un objectif de dette publique de 40 % dans 20 ans est **compris entre environ -3 % pour l'Irlande et l'équilibre pour la Belgique.**

**L'objectif de solde public structurel de la France serait de l'ordre de -1 %, comme l'indique le graphique ci-après.**

**L'objectif de solde public permettant de ramener la dette publique à 40 % du PIB dans 20 ans, selon le gouvernement**

(en points de PIB)

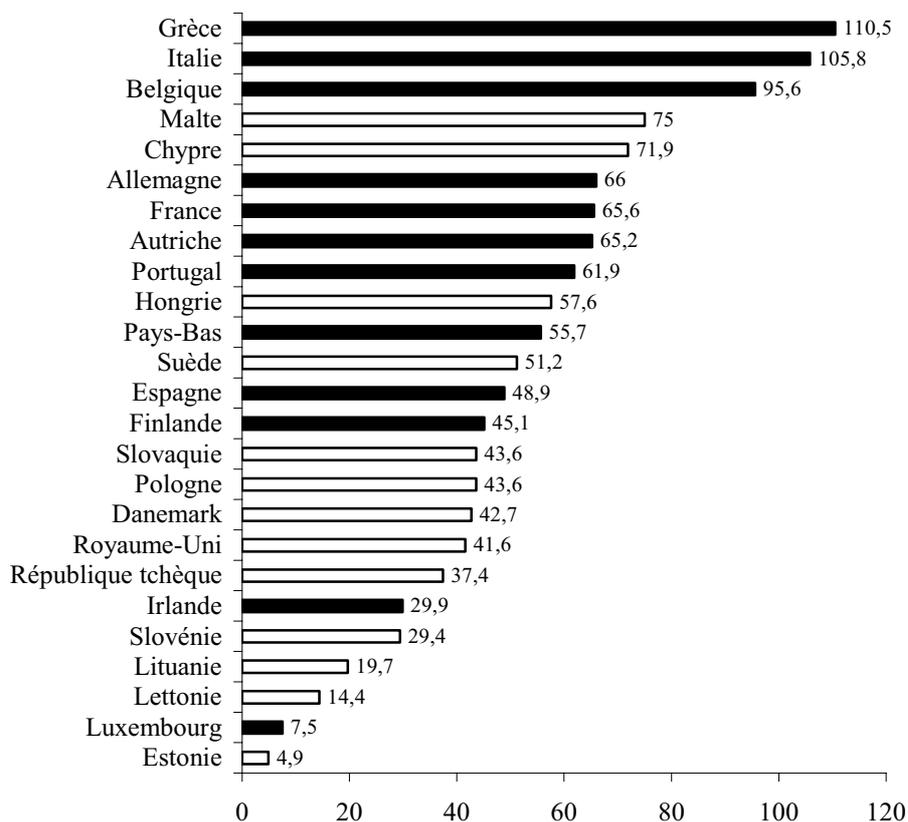


Source : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, déposé par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005

Le taux d'endettement public connaît en effet d'importantes variations entre Etats membres, comme l'indique le graphique ci-après.

### Le taux d'endettement des différents Etats membres de l'Union européenne (2004)

(en points de PIB)



Les « bâtons » en noir correspondent aux Etats ayant adopté l'euro.

Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2005

## B. LES FONDEMENTS DE LA SAGESSE BUDGÉTAIRE

### 1. Appliquer une démarche de précaution

a) Choisir des hypothèses macro-économiques cohérentes avec celles des autres pays européens et en retrait sur les espoirs de croissance

Le gouvernement, s'il tient compte des prévisions de croissance du « consensus des économistes », a aujourd'hui une latitude complète pour

estimer le taux de croissance de référence, et donc, pour déterminer le solde budgétaire, dont la réalisation dépendra en majeure partie de la pertinence de cette prévision.

Seule la fixation d'une règle objective de détermination de ce taux de croissance, par exemple en le faisant relever d'un collège d'économistes *ad hoc*, ou en le fixant au niveau de celui du consensus à la fin du premier semestre de l'année N-1, permettrait d'éviter cet arbitraire et d'éliminer toute possibilité de manipulation. La détermination d'une hypothèse de croissance en léger retrait par rapport aux espoirs favoriseraient l'apparition d'un éventuel surplus en cours d'exécution, à affecter à la réduction du déficit.

Le choix d'un taux de croissance systématiquement inférieur à celui du consensus des économistes ainsi que la fixation de règles strictes pour l'utilisation des surplus de recettes reviendrait ainsi à appliquer une sorte de **principe de précaution budgétaire** comme c'était le cas aux Pays-Bas dans le cadre de l'application de la « norme Zalm »<sup>1</sup>.

*b) Arbitrer les recettes avant les dépenses*

La procédure d'élaboration du budget conduit à déterminer le plafond des dépenses avant une évaluation des recettes qui repose principalement sur deux éléments : la prévision de croissance et l'hypothèse d'élasticité des recettes par rapport à la croissance.

Dès lors, **dans la préparation budgétaire, les recettes s'ajustent aux dépenses, alors que ce devrait être les dépenses qui s'ajustent aux recettes**. C'est sans doute pour cette raison que la prévision de recettes fiscales est aussi fréquemment sur-estimée.

---

<sup>1</sup> Selon celle-ci, si le déficit budgétaire est supérieur à 0,75 % du PIB, les trois-quarts des recettes budgétaires complémentaires seront affectés à la réduction du déficit budgétaire et le solde à un allègement de charges. Si le déficit est inférieur à 0,75 % du PIB, alors les recettes supplémentaires seront affectées pour moitié à la réduction du déficit et pour moitié à un allègement de charges.

**Ecart entre prévision et exécution en matière d'élasticité des recettes fiscales**

Année	Elasticité prévue des recettes fiscales au PIB dans le projet de loi de finances	Elasticité des recettes fiscales au PIB constatée	Taux de croissance (en %)
1998	0,7	0,5	3,4
1999	1,3	2,1	3,2
2000	1,3	1,9	3,8
2001	1,4	2,1	2,1
2002	1,1	0,1	1,1
2003	0,9	0,2	0,5
2004	0,7	1,7	2,4
2005	1,4	-	-
<b>Taux moyen</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>2,3</b>

Source : Cour des comptes, rapport préliminaire sur les lois de finances pour 2004

Ainsi, la Cour des comptes note, dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2005, que « *les erreurs d'estimation en loi de finances initiale sont nombreuses et supérieures à 5 %, y compris pour certains remboursements et dégrèvements d'impôts (comme ceux portant sur l'impôt sur les sociétés, surestimés de près de 20 %)* ».

La Cour des comptes en conclut que « *l'analyse générale des écarts entre prévisions et exécution montre qu'une plus grande transparence est nécessaire dans l'élaboration des hypothèses économiques et des prévisions de recettes fiscales* ».

Il paraît ainsi indispensable, pour éviter de tels écarts en matière de recettes, et éviter tout soupçon *a posteriori* sur le mode d'évaluation des recettes, de disposer des différentes évaluations qui sous-tendent les estimations de recettes fiscales retenues dans le projet de loi de finances.

Ajuster les dépenses en fonction de la prévision de recettes permettrait de responsabiliser les gestionnaires, en mettant en évidence le lien entre recette et dépense, qui est le lot commun de toute entité économique, ménage, entreprise ou Etat. A partir d'une prévision prudente de recettes, les plus-values éventuelles de ressources qui viendraient à être dégagées en cours d'année permettraient d'éviter les annulations de crédits, en même temps qu'elles contribueraient à améliorer le solde.

*c) Prendre pour référence la « règle d'or »*

Le Royaume-Uni applique la règle d'or qui dispose que le solde courant doit être équilibré sur le cycle économique. Ainsi, **sur l'ensemble du cycle, le recours à l'emprunt doit avoir été entièrement affecté au financement d'investissements publics**. Il s'agit là d'une règle auto-imposée, de nature politique. L'application de cette règle conduit :

- à inciter le gouvernement à dégager des excédents de fonctionnement en phase haute du cycle de manière à pouvoir se permettre de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en phase basse du cycle ;
- à limiter le recours à l'emprunt, réservé au financement de l'investissement.

De plus, le taux de croissance potentielle retenu pour l'application de la règle d'or est toujours délibérément sous-estimé par le gouvernement, afin d'inciter à la prudence. Les modèles de prévision du gouvernement britannique sont disponibles en accès libre sur le site Internet du ministère des finances.

Il ne s'agit donc pas, pour l'Etat, de s'interdire tout déficit de fonctionnement, notamment parce que **la séparation comptable entre dépenses ordinaires et en capital ne trace pas aujourd'hui de frontière pertinente, au sein du budget de l'Etat entre les dépenses qui préparent l'avenir et les dépenses courantes**. En cas de récession économique marquée, une règle d'équilibre de fonctionnement obligerait à comprimer les dépenses de fonctionnement de manière très significative dans les périodes de très mauvaise conjoncture, ou encore à augmenter fortement les prélèvements. L'Etat devrait s'interdire de gérer le cycle économique.

Néanmoins, la période récente enseigne que, pour la France, dans le haut du cycle, ce n'est pas une formule, même affadie, de la règle d'or qui a prévalu sous la précédente législature, mais **une « règle de plomb » consistant à augmenter les dépenses de fonctionnement et à réduire les dépenses d'investissement**. Le retournement du cycle a dès lors privé le gouvernement actuel de toute marge de manœuvre supplémentaire sur la dépense, la dépense de fonctionnement ayant déjà atteint un niveau très important, alors qu'il fallait impérativement préserver, voire accroître les dépenses d'avenir, liées à l'investissement.

## Répartition des dépenses entre dépenses ordinaires et dépenses en capital depuis 1994

(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses du budget général	236,7	243,4	250,3	252,4	255,2	263,2	262,3	268,7	280,1	280,8
Dépenses ordinaires	207,2	216,5	221,9	225,6	229,9	237,6	235,9	241,5	252,0	252,0
Dépenses en capital	29,5	26,9	28,4	26,8	25,4	25,7	26,4	27,1	28,1	28,8

Source : lois de règlement

## 2. Piloter prudemment les dépenses de l'Etat

a) *Peut-on faire mieux que la norme « zéro volume » au niveau du budget de l'Etat ?*

Selon le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2004, « au regard de la menace d'un déficit primaire persistant, aucune priorité ne peut échapper à un réexamen en profondeur de sa justification et de son périmètre pour parvenir à un excédent primaire et réduire l'importance relative de la dette ».

L'action du gouvernement dérive de ce constat. Pour la troisième année consécutive, les dépenses du budget général ont progressé de 0 % en volume, même si l'exercice 2004 a été marqué par une inflexion à la hausse des reports, masquant le risque d'une dérive de la « dépense différée ».

L'objectif « zéro volume » pour l'Etat est indispensable compte tenu des tensions pesant sur les dépenses des administrations de sécurité sociale et de l'augmentation de celles des collectivités territoriales, liée à de nouveaux transferts de compétences.

Il constitue la traduction comptable d'une politique de maîtrise des dépenses de l'Etat : les surplus budgétaires engendrés par la marge liée à l'inflation hors tabac (1,5 % en 2004, soit 4,1 milliards d'euros) sont inférieurs aux besoins nouveaux évalués en 2004 à 5 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros pour le financement des priorités gouvernementales et 3 milliards d'euros pour couvrir l'évolution mécanique des dépenses considérées comme inéluctables (charges de la dette, rémunérations, pensions et minima sociaux). **La norme « zéro volume » oblige ainsi à dégager des économies sur les autres postes de dépenses.**

Puisqu'il convient de développer les dépenses d'investissement, l'effort doit porter principalement sur les dépenses de fonctionnement, à commencer par celles de personnel. Ceci se justifie pour quatre raisons :

- les dépenses de personnel représentent 44,4 % des dépenses du budget général en 2004, contre 40,4 % en 1994 ;

- depuis 1999, les dépenses de rémunération ont crû de 12,8 %, alors que les dépenses du budget général ont progressé de 9,6 % : ces dépenses ont été insuffisamment tenues ;

- la progression inéluctable des dépenses de pensions oblige à trouver ailleurs des marges de manœuvre ;

- le contexte démographique est marqué par un nombre croissant de départs à la retraite, dont l'apogée sera atteinte en 2007-2008.

### Evolution des dépenses de personnel depuis 1999

(en milliards d'euros et en %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variation
Rémunérations d'activité	59,33	61,03	62,88	65,20	66,24	66,95	12,8 %
Cotisations et prestations sociales	12,79	12,44	12,52	13,53	13,28	13,15	2,9 %
Autres dépenses induites <sup>1</sup>	8,99	9,04	9,08	9,20	9,38	9,60	6,8 %
Pensions	27,24	28,50	29,60	30,93	32,35	34,16	25,4 %
Total des dépenses de personnel	108,35	111,01	113,88	118,86	121,24	123,86	14,3 %
Dépenses du budget général <sup>2</sup>	263,24	262,34	268,67	280,10	280,82	288,40	9,6 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La période actuelle constitue un moment privilégié pour une rationalisation des effectifs publics au regard des besoins de l'Etat.

<sup>1</sup> Dont enseignement privé.

<sup>2</sup> Hors remboursements et dégrèvements.

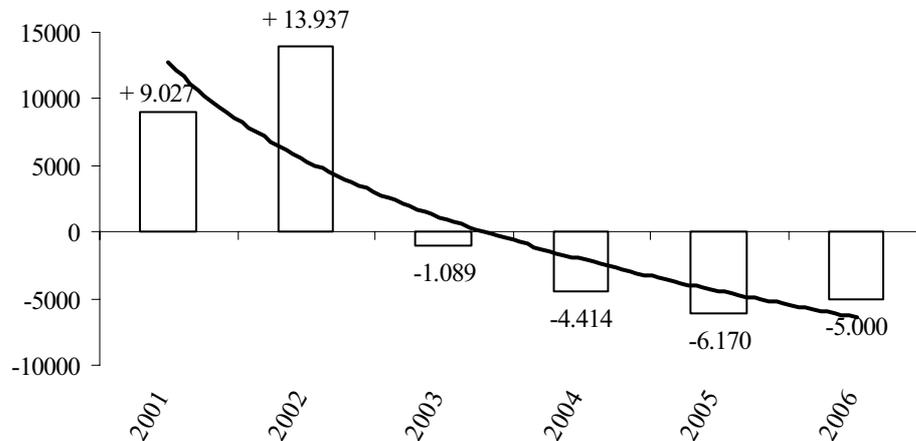
**Estimation du nombre de départs à la retraite de fonctionnaires**

2005-2006	2007-2008	2009-2010	2001-2012	2013-2014
192.000	200.000	174.500	162.000	158.000

Source : Conseil d'orientation des retraites

De ce point de vue, si la politique de baisse des effectifs du gouvernement marque une inflexion pertinente par rapport à une législature précédente marquée par des recrutements massifs, elle paraît manquer d'ambition par rapport au « possible » qu'autorisent les chiffres de départs à la retraite de fonctionnaires précités. Les prévisions pour 2006 restent également en-deçà des besoins de maîtrise des effectifs publics : **en quatre ans, l'État n'aura pas été en mesure de compenser l'augmentation des effectifs réalisée par le gouvernement de M. Lionel Jospin au cours de ses deux dernières années de mandat.**

**Evolution des effectifs de l'Etat depuis 2001**



Dès lors, faut-il aller plus loin que la norme « zéro volume » ? Peut-on parvenir à une stabilisation des dépenses de l'Etat en valeur ? Il apparaît en effet que la norme « zéro volume » est aujourd'hui moins contraignante qu'il n'y paraît. Comme le souligne la Cour des comptes :

*« - elle ne tient pas compte de l'évolution des autres catégories de dépenses, consommées par d'autres canaux, que sont les prélèvements sur*

*recettes, les remboursements et dégrèvements d'impôts et les dépenses fiscales ;*

*« – elle est moins exigeante que celle de l'Allemagne qui supporte pourtant le coût de la réunification, puisque la programmation pluriannuelle allemande, est fondée sur une stabilisation des crédits en valeur et non pas en volume ;*

*« – elle est assise, cette année encore, non pas sur une remise en cause des conditions de fonctionnement de l'administration ou du champ des interventions de l'État, mais principalement sur une politique de régulation infra annuelle qui n'est pas sans soulever certaines difficultés ».*

**Il ne faudrait donc pas que certains changements comptables, consistant par exemple à transférer les 18,7 milliards d'euros de compensation d'exonération de charges, du poste des dépenses de l'Etat vers celui des prélèvements sur recettes, conduise à remettre en cause une « norme zéro volume » dont l'exigence doit être relativisée au regard de l'effort de nos voisins allemands.**

*b) Eviter toute baisse d'impôts non financée*

Dans un contexte budgétaire tendu, il paraît nécessaire de réaliser une pause dans la « coupe » nette de recettes fiscales, **en préférant des baisses d'impôts financées par des économies et des redéploiements.**

Dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004, la Cour des comptes souligne que l'impact sur 2006 des décisions d'allègement fiscaux à effet différé sera de 3,3 milliards d'euros (impact de la loi de soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004, pour 1,6 milliard d'euros et de la loi de finances initiale pour 2005, pour 1,6 milliard d'euros également) alors que « *le programme de stabilité prévoit une augmentation de 0,1 point de PIB des recettes des administrations publiques, qui passeraient de 50,7 % à 50,8 % du PIB, sans indiquer de quelle manière ces baisses de recettes déjà engrangées seraient compensées* ».

Par ailleurs, la non-reconduction de la « soulte EDF », d'un montant de 7,7 milliards d'euros en 2005, entraînera toutes choses égales par ailleurs une dégradation du solde des ODAC et de celui des administrations de sécurité sociale.

Selon la Cour des comptes, les pertes de recettes qui viendront mécaniquement impacter l'équilibre de la loi de finances pour 2006, s'élèvent à 0,7 point de PIB, préemptant d'autant les marges de manœuvre budgétaires et fiscales du gouvernement.

*c) Maîtriser les reports*

L'article 15 de la LOLF prévoit de limiter les reports, par programme, à 3 % (appréciés séparément sur le titre II et hors titre II) des crédits de paiement initialement ouverts sur le programme. Ceci devrait à l'avenir éviter la tentation, toujours présente chez les gouvernements, de « jouer » sur les reports afin de tenir l'exécution prévue en loi de finances initiale, ou du moins à un niveau proche. L'exercice 2004 n'a pas été exempt de cette tentation, comme en témoigne l'augmentation du « stock » de reports entre 2003 et 2004 (+ 700 millions d'euros).

**Evolution des reports**

*(en milliards d'euros et en %)*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Loi de finances initiale	253,8	260,9	266,4	273,8	283,7	288,5
Reports	11,5	13,6	14,1	11,3	9,0	9,7
Loi de finances rectificative <sup>1</sup>	0,4	0,6	0,1	-0,9	1,8	-
<b>Reports/Loi de finances initiale</b>	<b>4,5 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>4,1 %</b>	<b>3,2 %</b>	<b>3,2 %</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

*d) Instituer systématiquement des réserves de précaution*

L'article 9 du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances examiné prochainement par le Sénat en seconde lecture prévoit que sera jointe, à l'avenir, au projet de loi de finances « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ».

Ceci devrait permettre au Parlement de débattre, en amont de l'exécution, des crédits des programmes, en étant pleinement informé de la « tranche ferme » et de la « tranche conditionnelle ». Des réserves de précaution seraient ainsi mises en place dès l'examen des crédits par le Parlement, ce qui devrait conduire à une meilleure appréhension par les

<sup>1</sup> Ouvertures nettes des annulations.

gestionnaires des crédits disponibles, potentiellement exempts de régulation budgétaire.

Ce faisant, la portée de la régulation budgétaire devrait être plus importante : **d'un débat entre Bercy et les ministères dépensiers, l'enjeu de la maîtrise des dépenses devrait être porté sur un terrain plus politique**, au Parlement. Ce faisant, la mise en œuvre des réserves de précaution pourrait s'en trouver facilitée : la régulation budgétaire a fait l'objet de vives résistances en 2003 et 2004. Dès lors, les mesures de régulation ont été moins vigoureuses en 2004 qu'en 2003, comme en témoigne l'évolution du volume de crédits mis en réserve et annulés, d'une année sur l'autre. Ceci peut expliquer la plus grande difficulté qu'a eue le gouvernement à tenir le plafond de dépense en 2004 par rapport à 2003.

#### Montant des mises en réserve entre 2003 et 2005

(en milliards d'euros)

	Mise en réserve de crédits de la loi de finances initiale	Mise en réserve de crédits de reports	Total des mises en réserve
2003	4,0	6,6	10,6
2004	3,8	2,8	6,6
2005	3,9		

Source : Cour des comptes

#### Montant des annulations hors décrets d'avance entre 2002 et 2004

(en milliards d'euros et en %)

	2002	2003	2004
Total des annulations	4,8	6,0	3,2
Dont annulations de remboursements et dégrèvements d'impôts	2,1	0,6	0,8
Part des annulations de remboursements et dégrèvements d'impôts par rapport au total	44 %	10 %	25 %

Source : Cour des comptes

*e) Définir a priori des règles d'affectation des surplus*

L'article premier du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit que le projet de loi de finances arrêtera désormais « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat* ».

Cet article permettra d'inscrire en loi de finances initiale une règle d'affectation des surplus temporaires de recettes fiscales pour, d'après l'exposé des motifs du projet de loi organique, « *permettre un meilleur pilotage budgétaire, tout en assurant une meilleure information du Parlement* ».

Il évitera en effet la tentation, pour les gouvernements, de masquer les surplus de recettes. Intervenant en amont de la survenance d'un tel surplus, il permettra, de plus, de mieux résister, par l'édition d'une norme d'affectation « à froid » votée par le Parlement, aux différences pressions catégorielles.

### **3. Gérer de façon active le patrimoine de l'Etat**

La gestion « en bon père de famille » du patrimoine de l'Etat suppose une vision dynamique de celui-ci. Elle suppose des arbitrages en faveur des « dépenses d'avenir », la cession de certains actifs devant permettre, soit de désendetter l'Etat, soit de réaliser des investissements physiques ou de valeur pour l'économie.

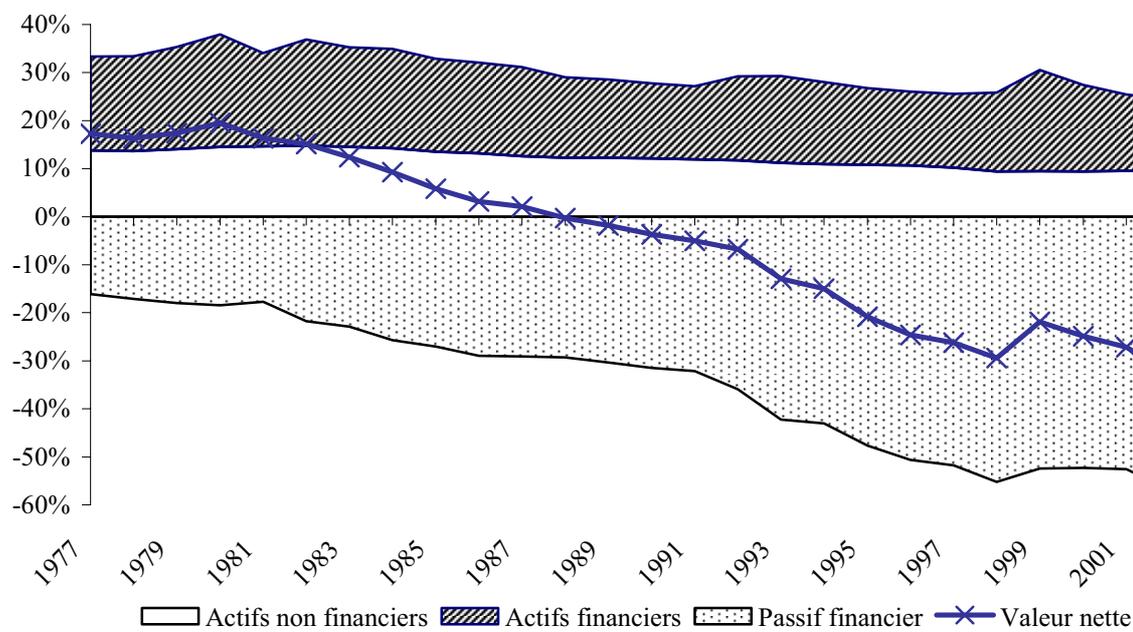
*a) Quelle valorisation pour le patrimoine de l'Etat ?*

Il convient de rappeler au préalable que **le patrimoine « consolidé » de l'Etat, opérant une contraction entre les actifs et les dettes, est négatif depuis 1990.**

Selon les comptes de patrimoine de l'Etat de 1977 à 2002, établis par l'INSEE dans le cadre des comptes de la Nation pour 2003, **la valeur nette du patrimoine de l'Etat, négative, suit très exactement l'évolution du passif financier.** La croissance de l'endettement n'a pas eu pour contrepartie un accroissement du patrimoine de l'Etat. De plus, les cessions d'actifs réalisés par le passé ont, pour une large part, été affectées à des dotations au capital d'entreprises dont la pérennité n'est pas totalement assurée. **La cession d'actifs de valeur doit pouvoir aller à des investissements d'avenir, et pas seulement à des structures de cantonnement ou de quasi-cantonnement d'entreprises mal en point.**

### Comptes de patrimoine de l'Etat : évolution de la valeur nette du patrimoine de l'Etat

(en points de PIB)



Source : INSEE, comptes de la nation 2003<sup>1</sup>

Le compte général de l'administration des finances pour 2004, qui présente, conformément à la LOLF, un bilan financier de l'Etat valorise les actifs immobilisés à 235,4 milliards d'euros.

Les constructions civiles représentent 43 milliards d'euros. En ce qui concerne les immobilisations financières, les participations dans des entreprises du secteur marchand sont valorisées à hauteur de 95,4 milliards d'euros.

Une minorité de ces participations est cotée.

<sup>1</sup> Non encore disponibles pour 2004.

**Valorisation boursière des participations de l'Etat à structure courante**

*(en millions d'euros)*

	<b>Participations de l'Etat dans les sociétés cotées</b>	<b>Evolution par rapport à l'année précédente</b>
Au 31/12/1997	102.182	
Au 29/12/2000	82.040	- 19,71 %
Au 28/12/2001	44.967	- 45,19 %
Au 15/09/2002	24.935	- 45,75 %
Au 09/09/2003	40.400	+ 62 %
Au 21/09/2004	38.118	- 5,65 % <i>Effet cours : + 829 millions d'euros</i> <i>Effet volume : - 3.084 milliards d'euros</i>
Au 23/06/2005	43.819	

*Source : Agence des participations de l'Etat*

**Le portefeuille des participations cotées de l'Etat s'établissait à 43,8 milliards d'euros au 23 juin 2005.** France Telecom, dans laquelle l'Etat ne détient plus que 34,92 % des parts<sup>1</sup>, représente 45 % de cet ensemble. Les sociétés d'autoroutes (APRR, ASF, SANEF) en représentent 27 %.

---

<sup>1</sup> *Après cession de 6,2 % du capital pour 3,4 milliards d'euros en juin 2005.*

**Evaluation du portefeuille de participations cotées de l'Etat au 23 juin 2005**

(en millions d'euros)

	Observations	Part de l'Etat dans l'entreprise	Clôture 23 juin 2005 en euros	Capitalisation boursière de l'entreprise	Valorisation participation Etat
<b>Air France</b>	Y. c. la réserve d'actions gratuites aux salariés	18,57 %	12,74	3.478	637
<b>Alcan (ex Péchiney)</b>		0,01 %	26,14	9.512	1
<b>Alstom</b>		21,14 %	0,83	4.563	965
<b>Autoroutes PRR</b>	Dont actions détenues par ADF	70,21 %	45,84	5.077	3.638
<b>Arcelor (ex Usinor)</b>		0,02 %	16,17	8.642	2
<b>ASF</b>	Dont actions détenues par ADF	50,37 %	44,11	10.188	5.132
<b>CNP Assurances</b>		1,17 %	52,70	7.320	85
<b>EADS</b>	Dont actions détenues via SOGEADE	15,10 %	26,07	20.607	3.199
<b>France Télécom</b>	Y compris la réserve d'actions gratuites aux salariés	34,92 %	22,93	56.670	19.754
<b>Renault</b>	Y compris la réserve d'actions gratuites aux salariés	15,65 %	72,40	20.544	3.228
<b>Sagem/Safran</b>		31,87 %	17,35	6.282	2.003
<b>Sanef</b>		75,65%	41,93	3.800	2.912
<b>Snecma</b>	Y compris la réserve d'actions gratuites aux salariés	Vont être converties en Safran	20,45		266
<b>Thalès (ex TCSF)</b>	Détenues par Thomson SA	31,28 %	34,92	5.950	1.877
<b>Thomson</b>	Y compris la réserve d'actions gratuites aux salariés, détenues par Thomson SA	2,04 %	20,85	5.851	119
<b>Ensemble du portefeuille</b>					43.819

Source : Agence des participations de l'Etat

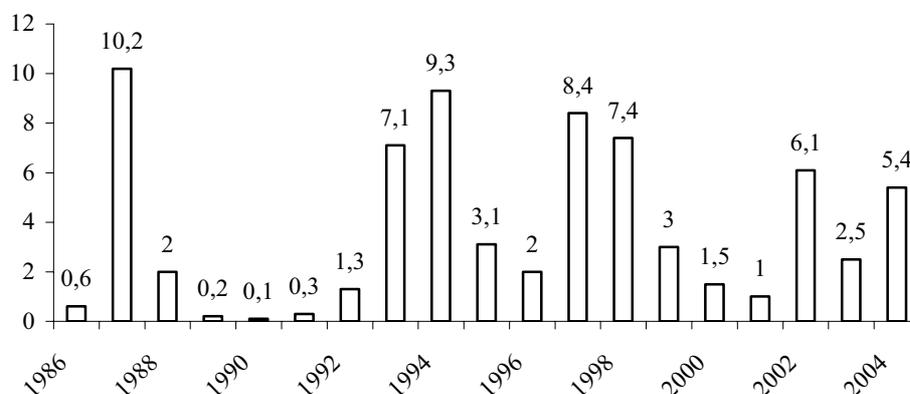
*b) Un portefeuille d'actifs à céder*

Comme le souligne le rapport relatif à l'Etat actionnaire pour 2004, « l'Etat n'a pas vocation à demeurer actionnaire des entreprises du secteur concurrentiel et fait une application pragmatique de ce principe directeur ; les cessions sont gérées en fonction des intérêts des entreprises et de leurs conditions patrimoniales ».

Si les conditions de marché ont rendu difficiles certaines opérations en 2003, le gouvernement se doit désormais de réaliser des arbitrages les plus amples possibles pour assurer le financement d'investissements d'avenir et amorcer autant que possible un désendettement de l'Etat.

### Recettes de cessions de titres et de privatisations depuis 1986

(en milliards d'euros)



Source : Agence des participations de l'Etat

Depuis le début de l'exercice 2005, il convient de souligner le fruit de la vente de 6,2 % du capital de France Telecom pour 3,4 milliards d'euros.

La cession de titres de Gaz de France, en cours, pourrait engendrer des recettes pour l'Etat de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros.

Il est nécessaire d'aller plus loin. Le Premier Ministre a ainsi annoncé la cession de titres détenus dans les sociétés d'autoroutes.

Les parts que l'Etat détient dans les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes cotées représentent 11,7 milliards d'euros.

D'autres cessions de la part de l'Etat sont envisageables : elles concernent par exemple Areva, mais aussi des titres que la Caisse des dépôts et consignations détient dans la Caisse nationale des Caisses d'Epargne (35 % du capital). **Le pacte d'actionnaire entre les Caisses d'épargne et la Caisse des dépôts prévoit que celle-ci peut descendre dans le capital jusqu'à 20 % en préservant tous ses droits vis-à-vis de la Caisse nationale des Caisses d'Epargne. Il y a là un gisement de valeur tout à fait significatif pour l'Etat.**

Il convient, en outre, de s'interroger sur les possibilités de cessions d'une partie du patrimoine immobilier de l'Etat. Sur 500 millions d'euros de recette escomptées en 2004, seuls 160 millions d'euros ont été réalisés. L'espérance de recettes pour 2005, reposant sur une prévision de 850 millions d'euros de recettes, a été révisée à la baisse par M. Jean-François Copé,

ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, qui a promis de « tout faire » pour atteindre environ 600 millions d'euros.

*c) Des cessions d'actifs publics pour une dynamique de l'investissement physique*

L'agence nationale pour la recherche pourrait bénéficier en 2005 de 500 millions d'euros, l'agence pour l'innovation industrielle ayant vocation à recueillir 1 milliard d'euros.

L'Agence pour le financement des infrastructures de transports de France (AFITF) a, elle, besoin de 7,5 milliards d'euros sur la période 2004-2012. Les fonds investis dans l'AFITF, destinés à des investissements structurants, pourraient jouer un rôle d'effet de levier dans des projets où les partenariats public-privé seraient amenés à prendre une part significative. Si seulement un tiers (4 milliards d'euros) des titres des sociétés d'autoroutes devait être mis sur le marché, 50 % des recettes au moins devrait aller à l'AFITF en 2005 (2 milliards d'euros). A titre de comparaison, le programme d'Infrastructures et de Transport (P.I.T. 2000-2007) espagnol prévoit un financement privé à hauteur de 20 % pour un montant total d'investissement estimé à 110 milliards d'euros

Dans l'utilisation du produit de cessions de parts d'entreprises publiques, il convient donc de **mettre l'accent sur une gestion active du patrimoine de l'Etat pour la mettre au service d'une politique d'investissement ambitieuse.**

Comme le souligne le Premier ministre dans son discours de politique générale : « *dans l'état de la conjoncture, notre économie a besoin d'un signal fort de redémarrage de l'investissement public, y compris en recourant à des financements innovants* ».

## II. VERS UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DU PARLEMENT

### A. LA NÉCESSITÉ D'UNE INFORMATION SINCÈRE DU PARLEMENT

#### 1. Placer le solde structurel au cœur de l'évaluation de la politique budgétaire

##### *a) Publier à nouveau des estimations en niveau du solde structurel lors des prévisions économiques de printemps*

Tout d'abord, il est indispensable que le gouvernement publie à nouveau des estimations et des prévisions **en niveau du solde structurel** lors de ses **prévisions économiques de printemps**.

En effet, s'il présente de telles estimations et prévisions dans le rapport économique, social et financier associé aux projets de loi de finances, il ne le fait plus dans ses prévisions économiques de printemps<sup>1</sup>. Ainsi, dans le cadre du DOB, le Parlement est contraint de se prononcer sur la politique budgétaire pour l'année ***n+1*** alors que l'estimation du solde structurel la plus récente dont il dispose est celle relative à l'année ***n-2***, et que les dernières prévisions disponibles ne sont généralement plus d'actualité.

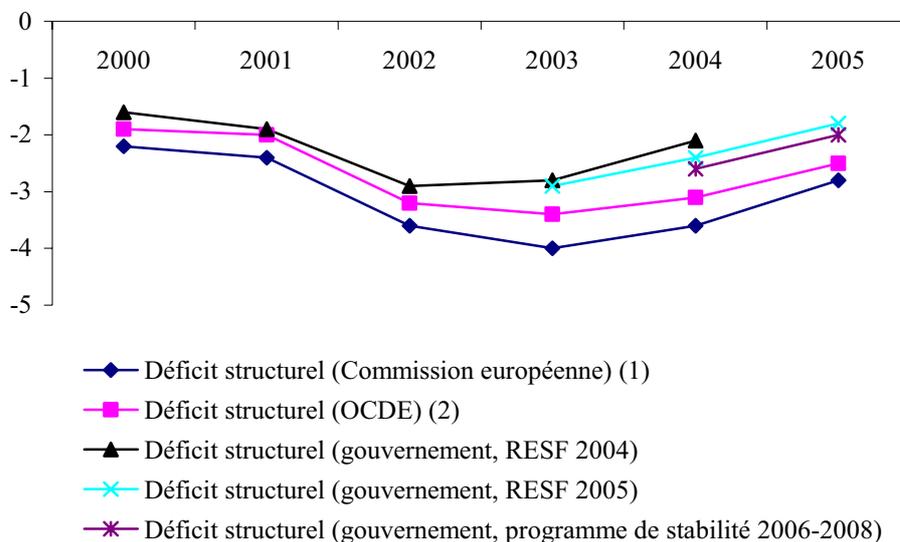
Par ailleurs, le fait de disposer d'estimations et de prévisions dépassées pourrait conduire à **sous-estimer le déficit structurel**. Ainsi, les dernières estimations et prévisions publiées par le gouvernement sont nettement plus favorables que celles de la Commission européenne et de l'OCDE, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Les dernières prévisions économiques de printemps à présenter des estimations et des prévisions en niveau du solde structurel ont été celles de février 2002.

### Estimations et prévisions du solde structurel (2000-2005)

(en points de PIB)



Sources : (1) prévisions économiques du printemps 2005 ; (2) prévisions économiques de décembre 2004 ; rapports économiques, sociaux et financiers pour 2004 et pour 2005, programme de stabilité 2006-2008

Indépendamment du caractère déjà ancien des prévisions du gouvernement, il n'en demeure pas moins que, pour l'année **2003**, la dernière pour laquelle le gouvernement a publié une estimation reposant sur le solde public effectif, l'estimation du gouvernement (2,9 point de PIB selon le rapport économique, social et financier pour 2005) est **significativement inférieure** à celles de l'OCDE (3,4 point de PIB) et de la Commission européenne (4 points de PIB). **Il serait d'autant plus utile de disposer, dès à présent, des estimations du déficit structurel du gouvernement pour l'année 2004.**

*b) Corriger le solde structurel des mesures budgétaires exceptionnelles*

Ensuite, **le solde structurel doit être corrigé des mesures budgétaires exceptionnelles.**

On rappelle que **le déficit structurel se définit actuellement comme le déficit qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel.** Ainsi, une réduction des dépenses ou une augmentation des recettes découlant d'une mesure décidée par un gouvernement sont considérées comme réduisant le déficit structurel.

Cette définition conduit à priver la notion de solde structurel de l'essentiel de son utilité. En effet, le solde structurel a pour objet d'évaluer si la politique budgétaire est ou non soutenable.

On ne dressera pas ici la liste des mesures budgétaires exceptionnelles qui ont permis, ces dernières années, de présenter des améliorations du solde structurel qui n'avaient pas de réalité concrète.

Il convient de souligner, à cet égard, que la **réforme du pacte de stabilité** décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 implique la prise en compte du déficit public « *en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles* », c'est-à-dire du **déficit structurel hors mesures exceptionnelles**, tant pour la définition de la politique budgétaire à moyen terme que pour la réduction du déficit structurel que devra réaliser chaque année un Etat en situation de déficit excessif.

*c) La méthode du gouvernement conduit à des estimations du déficit structurel inférieures à celles de la Commission européenne*

La méthode d'estimation du déficit structurel par le gouvernement conduit à **des estimations systématiquement inférieures à celles de la Commission européenne**, comme l'indique le graphique ci-avant.

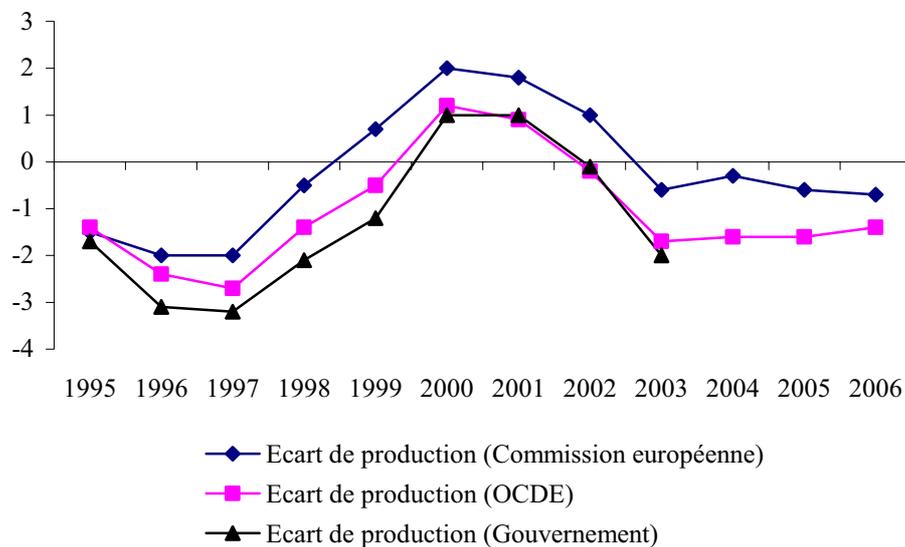
Le graphique ci-avant indique également que **les estimations du gouvernement sont proches de celles de l'OCDE**, en tout cas pour les années antérieures à 2003.

Ainsi, pour les années 2000 à 2002, **les estimations du déficit structurel du gouvernement et de l'OCDE sont inférieures de 0,5 point de PIB à celles de la Commission européenne**.

Cela s'explique par le fait que **la Commission européenne sous-estime le PIB potentiel par rapport aux évaluations du gouvernement et de l'OCDE**, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les divergences d'évaluation de l'écart de production

(en points de PIB)



Sources : réponse du gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général en vue du présent débat d'orientation budgétaire ; Commission européenne (prévisions économiques du printemps 2005), OCDE (prévisions économiques de décembre 2004)

Ainsi, **le gouvernement et l'OCDE considèrent que le PIB potentiel est inférieur de près de 1 point à son évaluation par la Commission européenne.** Comme les dépenses publiques représentent environ 50 % du PIB, cela les conduit en moyenne à **minorer leur estimation du déficit structurel d'environ 0,5 point de PIB** par rapport à celle de la Commission européenne.

Selon les indications fournies par le gouvernement à votre rapporteur général, l'écart entre les estimations du PIB potentiel par la Commission et par le gouvernement s'explique essentiellement par **deux phénomènes**, conduisant la Commission européenne à **minorer le PIB potentiel** :

- une sous-estimation de la productivité globale des facteurs ;

- l'utilisation comme mesure du facteur travail l'emploi, au lieu du nombre d'heures travaillées (pour des raisons d'uniformité de traitement entre tous les pays européens), ce qui l'amènerait à interpréter l'augmentation de l'emploi qui a résulté en 2000 de la baisse de la durée du travail comme une tendance structurelle à la diminution de la productivité par salarié.

**Au total, les estimations du gouvernement semblent tout aussi crédibles que celles de la Commission européenne.**

Il faut en particulier souligner que **l'évaluation de la croissance potentielle par le gouvernement, de 2,25 %, est désormais voisine de celles de la Commission européenne et de l'OCDE**, de l'ordre de respectivement 2 % et 2,25 %. Cet écart était plus important pour les premiers programmes de stabilité, qui reposaient sur une estimation de la croissance potentielle de l'ordre de 2,5 %.

## **2. Obtenir la publication annuelle, par le gouvernement, des données relatives à l'exécution des programmes de stabilité**

Il semble indispensable que le gouvernement publie, chaque année, **les données relatives à l'exécution des programmes de stabilité**, ainsi que la croissance des dépenses des différentes catégories d'administrations publiques observée sur **longue période**.

Ces données pourraient être publiées dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques figurant dans le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances.

En effet, **certaines de ces données sont actuellement difficilement accessibles**. En particulier, la croissance des dépenses de l'Etat n'est disponible, sur longue période, que selon sa définition au sens de la comptabilité publique, retenue par l'Insee, alors que celle figurant dans les programmes de stabilité s'entend au sens de la comptabilité budgétaire.

Par ailleurs, la publication, par le gouvernement, des données relatives à l'exécution des programmes de stabilité, l'inciterait probablement à un **plus grand réalisme** dans l'élaboration de ces derniers.

### ***B. ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE STABILITÉ***

Dans son rapport précité sur la réforme du pacte de stabilité<sup>1</sup>, votre rapporteur général proposait deux pistes afin de permettre une application effective du pacte de stabilité.

---

<sup>1</sup> Philippe Marini, « Sans vertu des Etats, il n'est point de pacte de stabilité », rapport fait pour la commission des finances, n° 277 (2004-2005), 31 mars 2005.

## 1. Un préalable : réaliser une véritable réforme d'Eurostat

Tout d'abord, il semble nécessaire de réaliser une véritable réforme d'Eurostat, et en particulier d'en renforcer la **légitimité**.

La légitimité des statistiques communautaires en matière de finances publiques est importante, non seulement pour le bon fonctionnement du pacte de stabilité, mais aussi pour celui des marchés financiers, qui doivent pouvoir convenablement évaluer la solvabilité des différents Etats membres, afin de signaler les erreurs de stratégie.

### La réforme d'Eurostat est actuellement à l'ordre du jour.

Tout d'abord, le Conseil ECOFIN du 2 juin 2004 a invité la Commission européenne à faire des propositions de réforme. Ensuite, la notification budgétaire grecque de septembre 2004 a fait apparaître d'importantes révisions des chiffres du déficit et de la dette pour les années 2000 à 2003 : selon les données publiées par la Commission européenne, de 1997 à 2003 le déficit public grec aurait été supérieur d'environ 2 points de PIB chaque année aux chiffres communiqués par la Grèce, et aurait toujours été supérieur à 3 % du PIB.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne, le 22 décembre 2004, a adressé au Conseil et au Parlement une communication<sup>1</sup> proposant de renforcer la gouvernance de l'UE en matière de statistiques budgétaires, puis a adopté le 2 mars 2005 une **proposition de règlement** donnant à Eurostat un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Après son examen par le Conseil le 7 juin 2005, cette proposition a été approuvée par le Parlement européen en première lecture, le 23 juin 2005, avec l'adoption d'amendements. Les pouvoirs du Parlement européen sont cependant très limités, la procédure s'appliquant étant celle de la **consultation**. La proposition devrait être **prochainement adoptée** par le Conseil.

Par ailleurs, les **capacités opérationnelles** d'Eurostat doivent être augmentées, et, sur la base d'une proposition de la Commission européenne, le Conseil a adopté, le 7 juin 2005, un « **code de conduite** », c'est-à-dire un instrument juridiquement non contraignant, afin d'améliorer les normes européennes minimales concernant les instituts nationaux de statistique et Eurostat.

Enfin, le rapport précité du Conseil du 20 mars 2005, adopté par le **Conseil européen des 22 et 23 mars 2005**, prévoit notamment que « *l'imposition de sanctions à l'encontre d'un Etat membre devrait être*

---

<sup>1</sup> « *Vers une stratégie européenne de gouvernance des statistiques budgétaires* », communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 12 décembre 2004.

*envisagée lorsqu'il y a violation de l'obligation de transmettre dûment les données gouvernementales ».*

Votre rapporteur général considère que ces réformes vont dans le bon sens, mais qu'elles **ne renforcent pas suffisamment la légitimité d'Eurostat**, indispensable à un bon fonctionnement du pacte de stabilité. Il ne lui semble pas indispensable de modifier le statut d'Eurostat, qui est actuellement un « office » dépendant de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. En revanche, il considère qu'il serait souhaitable de renforcer la légitimité d'Eurostat par **la mise en place d'un « comité des sages »**, moins suspect de dépendance vis-à-vis des intérêts nationaux, que l'actuel « *comité des statistiques monétaires, financières et de la balance des paiements* »<sup>1</sup>. Cette instance de régulation devrait être constituée de personnes incontestables de par leur expérience professionnelle et leur réputation dans des milieux académiques, désignées par le président du Conseil, celui de la Cour de Justice et celui de la Commission européenne.

## **2. La nécessité de réformes internes à chaque Etat membre**

### *a) L'invitation du Conseil européen aux Etats membres*

Surtout, **chaque Etat membre doit réaliser des réformes internes afin de se conformer au pacte de stabilité**. Ces réformes doivent en particulier l'inciter à mener une politique budgétaire adaptée en période de **croissance économique forte**.

Le **Conseil européen**, conscient des limites de la réforme qu'il a décidée, invite à cet égard les Etats membres :

- à instaurer des règles nationales destinées à permettre une meilleure application du pacte ;
- à faire du premier programme de stabilité de chaque nouvelle législature un véritable engagement pluriannuel ;
- à mieux associer les Parlements nationaux.

---

<sup>1</sup> Actuellement, la coopération en matière de statistiques, en particulier en ce qui concerne la définition des concepts, est assurée par un comité représentant, notamment, les organismes statistiques nationaux : le « comité des statistiques monétaires, financières et de la balance des paiements », qui réunit, outre Eurostat et la Banque centrale européenne, les banques centrales des Etats membres, les instituts nationaux de statistique et la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.

*b) Comment renforcer le rôle du Parlement en France ?*

En ce qui concerne le renforcement du rôle du Parlement en France, il convient de distinguer **deux points**.

Tout d'abord, **il convient de profiter du débat d'orientation budgétaire (DOB) pour procéder à un examen approfondi de la mise en œuvre des engagements européens de la France**. C'est pourquoi votre commission des finances a jugé utile de présenter cette année, en vue du débat d'orientation budgétaire, un rapport d'information de conception différente de celle des années précédentes, centré sur la question de la **soutenabilité** des finances publiques, et sur le respect des engagements de la France vis-à-vis de l'Union européenne. Le suivi, à l'occasion du DOB, de la mise en œuvre des engagements européens de la France en matière de finances publiques, est d'ailleurs prévu par la LOLF, dont l'article 48 dispose que le rapport pouvant être présenté « *au cours du dernier trimestre de la session ordinaire* » par le gouvernement dans la perspective du DOB doit comporter « *une description des grandes orientations de [la] politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France* ». Le rôle du DOB serait renforcé si, comme la Commission européenne l'a proposé dans un rapport de juin 2004<sup>1</sup>, les programmes de stabilité lui étaient présentés **fin mai** (et non début décembre comme aujourd'hui).

Ensuite, il paraît indispensable **d'organiser des débats relatifs aux actes communautaires relatifs à la France**. Ces débats pourraient en particulier concerner des propositions ou recommandations de la Commission européenne, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. L'article 73 *bis* du règlement du Sénat prévoit ainsi que les résolutions adoptées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution peuvent l'être avec ou sans débat en séance publique. La pratique actuelle devrait donc être élargie, l'initiative de proposer de tels débats revenant aux commissions des finances de l'une ou de l'autre assemblées. On peut indiquer à cet égard que le Conseil européen suggère que les Parlements tiennent « *un débat sur le suivi à donner aux recommandations formulées dans le cadre de la procédure d'alerte rapide et de la procédure concernant les déficits excessifs* ».

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « *Les finances publiques dans l'UEM 2004* », 24 juin 2004.

### III. QUELLE POLITIQUE À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES ?

#### A. DES RÉSULTATS RÉCENTS EN DEMI-TEINTE

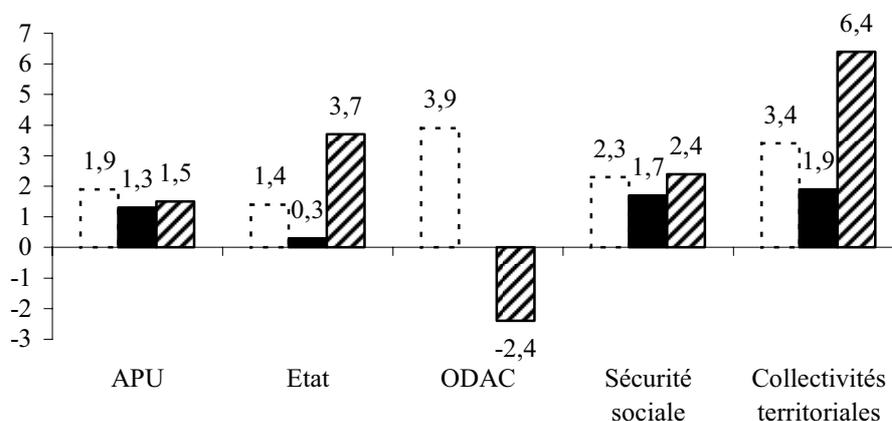
##### 1. Une relative maîtrise de la dépense en 2004

L'objectif de croissance en volume des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (1,3 % selon le programme de stabilité 2004-2006 et 1,6 % selon le rapport économique, social et financier pour 2005) pour l'année **2004** a globalement été **atteint**, avec une croissance des dépenses en volume de **1,5 %**. Ce bon résultat global ne doit pas masquer le dynamisme de la dépense de certaines collectivités publiques<sup>1</sup>.

Croissance en volume des dépenses des différentes catégories d'administrations publiques

(programme en comptabilité budgétaire, exécution en comptabilité nationale)

(en %)



⋮ Pour mémoire : croissance annuelle 1994-2004

■ Programme de stabilité 2004-2006

▨ Exécution

Sources : programme de stabilité 2004-2006, Insee

<sup>1</sup> Le contraste souligné par le graphique ci-dessus entre la progression des dépenses de l'Etat et celles des ODAC ne doit pas prêter à confusion : il correspond à un changement de périmètre, lié à la budgétisation du FOREC.

Les dépenses des collectivités territoriales ont ainsi augmenté, en comptabilité nationale, de 6,4 % (contre 3,4 % en moyenne depuis dix ans).

Pour l'Etat néanmoins, **selon la comptabilité budgétaire, l'objectif de croissance des dépenses de l'Etat de 0 % en volume a bien été tenu.**

## **2. De probables moins-values de recettes en 2005**

En ce qui concerne l'année 2005, **les perspectives de recettes semblent incertaines.**

### *a) L'impact de la moindre croissance du PIB sur l'ensemble des administrations publiques*

Les prévisions pour **l'ensemble des administrations publiques** associées au projet de loi de finances pour 2005 ont été construites sur l'hypothèse d'une croissance du PIB de 2,5 % en 2005, alors que le consensus des conjoncturistes<sup>1</sup> est actuellement de 1,6 % du PIB.

En retenant l'hypothèse d'une élasticité des recettes publiques au PIB égale à l'unité, il en découle, toutes choses égales par ailleurs, pour l'ensemble des administrations publiques, **des moins-values de recettes de l'ordre de 0,4 ou 0,5 point de PIB.**

### *b) Une probable surévaluation des recettes de l'Etat en 2005*

(1) Une surévaluation qui proviendrait moins de celle de la croissance du PIB que de celle de l'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB

**Dans le cas de l'Etat, cet impact doit cependant être nuancé à cause du fort surplus de recettes fiscales en 2004.**

Si la croissance du PIB en 2005 était égale à celle du consensus (1,6 %, contre 2,5 % selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2005), et si les autres hypothèses de la loi de finances initiale pour 2005 étaient maintenues inchangées, dans le cas de l'Etat, **le surplus de recettes fiscales de l'année 2004 par rapport aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2005 ferait plus que compenser les moins-values de recettes découlant de la moindre croissance du PIB**, avec une plus-value fiscale nette de 0,4 milliard d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Consensus Forecasts de juin 2005.

**Divers scénarios de recettes fiscales pour 2005  
(recettes fiscales nettes)**

	2004	2005						
	Recettes fiscales 2004	Croissance du PIB en valeur	Elasticité des recettes fiscales au PIB	Croissance des recettes fiscales à législation inchangée	Recettes fiscales à législation inchangée	Aménagement des droits	Recettes fiscales	Ecart de recettes par rapport à la LFI
	<i>En milliards d'euros</i>	<i>En %</i>			<i>En milliards d'euros</i>			
<b>Prévision actuelle du gouvernement (rapport déposé en vue du DOB pour 2006)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-4
LFI 2005	261,5	4,3	1,5 (1)	6,5	278,6	-6,5	272,1	<b>0,0</b>
LFI 2005 rebasée (2)(3)	265,7	4,3	1,5 (1)	6,5	283,0	-6,5	276,5	<b>4,4</b>
Scénario alternatif s'appuyant sur la prévision de croissance du consensus (4)(3)	265,7	3,3	1,5 (1)	5,0	279,0	-6,5	272,5	<b>0,4</b>
<b>Scénario le plus probable, selon votre commission des finances : prévision de croissance du consensus + élasticité de 0,7 (3)</b>	<b>265,7</b>	<b>3,3</b>	<b>0,7</b>	<b>2,3</b>	<b>271,8</b>	<b>-6,5</b>	<b>265,3</b>	<b>-6,8</b>

(1) L'élasticité des recettes fiscales nettes indiquée ici est non celle du rapport économique, social et financier pour 2005 (1,4), mais celle résultant des chiffres indiqués dans le tome I du fascicule « voies et moyens » (1,5).

(2) Il s'agit de l'actualisation des calculs de recettes réalisés pour le projet de loi de finances pour 2005 en fonction des recettes effectivement constatées en 2004.

(3) Commission des finances

(4) *Consensus Forecasts*, juin 2005 (croissance du PIB de 1,6 % et inflation de 1,7 %)

Pour avoir en 2005, avec une croissance du PIB égale à celle du consensus, des recettes fiscales inférieures aux prévisions, **il faudrait que l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB soit nettement inférieure à celle de la loi de finances initiale pour 2005.**

Or, **la prévision d'élasticité retenue par le gouvernement pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2005 était probablement optimiste**, comme le soulignait votre commission des finances dans le rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2005. Elle rappelait alors que, selon l'expérience de ces dernières années<sup>1</sup>, une croissance du PIB réel de 2,5 % semblait devoir correspondre à une élasticité des recettes fiscales au PIB de l'ordre de 1 (et non de 1,5). Si l'on suppose que la croissance du PIB sera de 1,6 %, comme le prévoit actuellement le consensus, cette élasticité serait de l'ordre de **0,7**.

Comme le montre la dernière ligne du tableau ci-avant, **un tel scénario correspondrait à une moins-value de recettes fiscales de l'ordre de 7 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2005**.

**Cela est nettement plus défavorable que la prévision actuelle du gouvernement, qui évalue les moins-values de recettes fiscales à 4 milliards d'euros**. Il s'agit cependant d'un simple ordre de grandeur : par exemple, si l'élasticité des recettes fiscales au PIB était de 1 au lieu de 0,8, les moins-values seraient de l'ordre de 4 milliards d'euros.

(2) Un risque confirmé par les recettes de l'Etat enregistrées depuis le début de l'année

**Ce risque de moins-value est confirmé par l'évolution des recettes de l'Etat depuis le début de l'année 2005**.

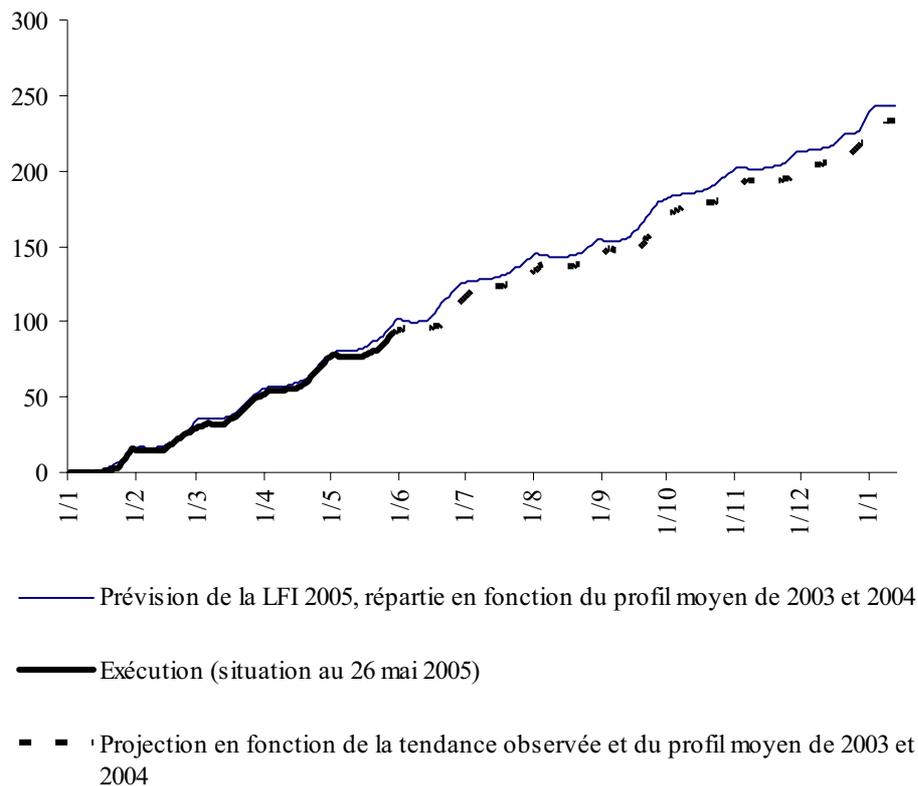
Une **projection – qui ne constitue pas une prévision** – jusqu'à la fin de l'année 2005 de la tendance des recettes enregistrées jusqu'au 26 mai 2005 suggère que, si la tendance observée depuis le début de l'année se prolongeait, les recettes totales de l'Etat pourraient être inférieures de **11 milliards d'euros** à la prévision de la loi de finances initiale pour 2005, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Schématiquement, l'élasticité des recettes fiscales au PIB nominal est à peu près égale à la croissance du PIB réel multipliée par 0,4.

**Les recettes de l'Etat en 2005 : projection (1) de la tendance observée depuis le début de l'année**

(en milliards d'euros)



(1) Cette projection ne constitue pas une prévision.

Source : commission des finances

Si la tendance observée depuis le début de l'année se prolongeait, **cette moins-value concernerait essentiellement l'impôt sur les sociétés et la TVA, avec dans chaque cas une moins-value de l'ordre de 5 milliards d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les principales recettes de l'Etat en 2005 : projection (1) de la tendance observée depuis le début de l'année**

(en milliards d'euros)

	Situation au 26 mai 2005	LFI 2005	Projection (2)(1)	Ecart projeté par rapport à la LFI (2)		Ecart actuellement prévu par le gouvernement (3)
				Ecart en %	Ecart en milliards d'euros	
Impôt sur le revenu	27,0	55,0	57,0	3,7	2,0	n.d.
Impôt sur les sociétés (net)	11,7	42,6	36,6	-14,0	-6,0 (4)	-3
TVA (nette)	47,3	127,3	123,5	-3,0	-3,8	-1
TIPP	7,8	20,2	19,9	-1,9	-0,4	n.d.
Recettes non fiscales	9,4	35,6	34,5	-3,2	-1,1	n.d.
<b>Ensemble des recettes nettes</b>	<b>87,9</b>	<b>243,0</b>	<b>232,1</b>	<b>-4,5</b>	<b>-10,9</b>	<b>-4*</b>

\* *Recettes fiscales exclusivement*

(1) *Cette projection ne constitue pas une prévision.*

(2) *Projection en fonction de la tendance observée depuis le début de l'année et du profil moyen de chaque recette observé en 2003 et en 2004. Source : commission des finances*

(3) *Rapport déposé par le gouvernement en vue du présent débat d'orientation budgétaire*

(4) *La projection ne « neutralise » pas l'impact de remboursements importants réalisés au premier semestre, et tend donc à surestimer les moins-values d'IS.*

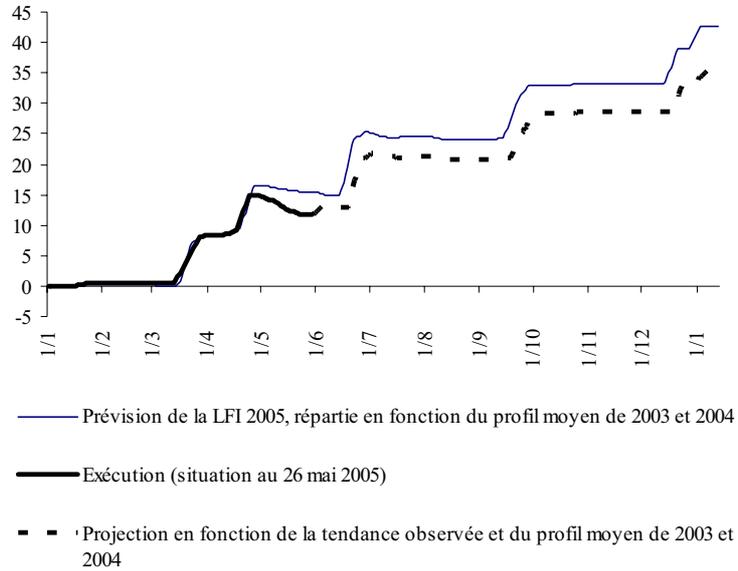
Les moins-values de recettes fiscales actuellement prévues par le gouvernement (3 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés et 1 milliard d'euros pour la TVA) supposent donc une **nette inflexion** de la tendance observée depuis le début de l'année.

Il faut cependant préciser que **la projection ne « neutralise » pas l'impact de remboursements importants d'IS réalisés au premier semestre, et tend donc à surestimer les moins-values d'IS.**

Les graphiques ci-après indiquent, à titre d'illustration, les profils observés et **projetés** des recettes d'impôt sur les sociétés et de TVA.

**Les recettes d'impôt sur les sociétés (net) en 2005 :**  
**projection en fonction de la tendance observée depuis le début de l'année (1)**

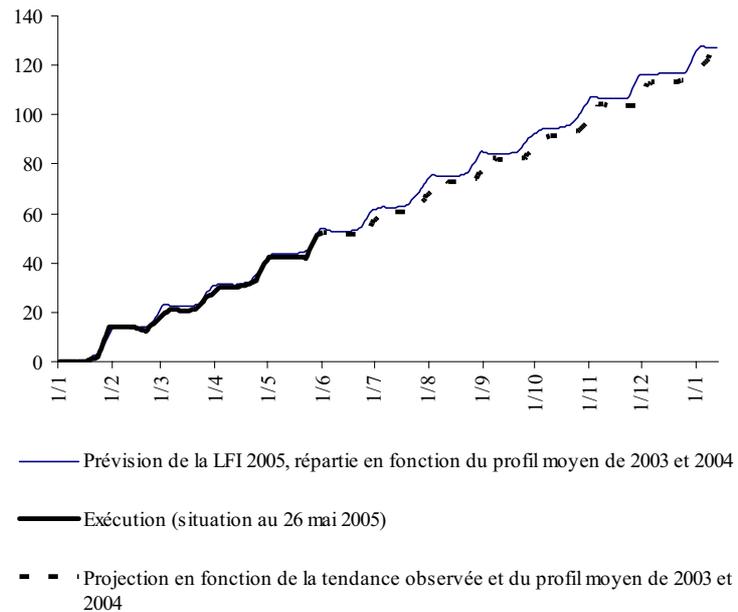
(en milliards d'euros)



(1) La projection ne « neutralise » pas l'impact de remboursements importants réalisés au premier semestre, et tend donc à surestimer les moins-values d'IS.

**Les recettes de TVA (nette) en 2005 :**  
**projection en fonction de la tendance observée depuis le début de l'année**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

**Au total, compte tenu du scénario d'élasticité indiqué ci-avant, il ne semble malheureusement pas invraisemblable que la prévision de moins-values de recettes fiscales du gouvernement en 2005, de 4 milliards d'euros, soit dépassée, avec des moins-values de l'ordre de 7 milliards d'euros, ce qui semble compatible avec les moins-values de recettes enregistrées depuis le début de l'année.**

### ***B. LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2006-2008 EST-IL RÉALISTE ?***

Considérant que le pacte de stabilité ne pourra être appliqué de manière satisfaisante sans une forte implication des Parlements nationaux, votre commission des finances a décidé d'insister davantage, lors de chaque débat d'orientation budgétaire, sur la mise en œuvre, par la France, de ses engagements européens en matière de finances publiques.

Elle estime nécessaire de souligner à cet égard **sa perplexité sur le réalisme du programme de stabilité 2006-2008.**

#### **1. Le relatif scepticisme des institutions communautaires sur la politique budgétaire de la France**

Conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 précité, la Commission européenne a rendu public, le 2 février 2005, une évaluation du programme de stabilité qui lui a été transmis par la France en décembre 2004. Sur la base de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la France, lors de sa réunion du 17 février 2005.

##### *a) L'appréciation des institutions communautaires sur le dernier programme de stabilité*

Si le Conseil et la Commission européenne jugent les projections de croissance du PIB et d'inflation réalistes, ils sont en revanche sceptiques en ce qui concerne les projections relatives aux finances publiques, comme l'indique le tableau ci-après.

**L'évaluation du programme de stabilité de la France, selon le Conseil de l'Union européenne**

*(en % et en points de PIB)*

		<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Croissance du PIB <i>(en %)</i>	Programme de stabilité (décembre 2004)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	<i>Dernières prévisions du gouvernement (mars 2005)</i>	2,5	2- 2,5	2,25- 2,75	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	Commission européenne (octobre 2004)	2,4	2,2	2,2	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	<i>Commission européenne (avril 2005)</i>	2,5	2	2,2	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Inflation <i>(en %)</i>	Programme de stabilité (décembre 2004)	2,2	1,8	1,5	1,5	1,5
	<i>Dernières prévisions du gouvernement (mars 2005)</i>	2,1	1,5	1,5	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	Commission européenne (octobre 2004)	2,3	2	1,8	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	<i>Commission européenne (avril 2005)</i>	2,3	1,9	1,8	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Solde public <i>(en points de PIB)</i>	Programme de stabilité (décembre 2004)	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
	<i>Dernières prévisions du gouvernement (mars 2005)</i>	-3,7	-2,9	-2,7	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	Commission européenne (octobre 2004)	-3,7	-3	-3,3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	<i>Commission européenne (avril 2005)</i>	-3,7	-3	-3,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Solde public primaire <i>(en points de PIB)</i>	Programme de stabilité (décembre 2004)	-0,7	0,1	0,8	1,5	2,2
	<i>Dernières prévisions du gouvernement (mars 2005)</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	Commission européenne (octobre 2004)	-0,7	-0,1	-0,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	<i>Commission européenne (avril 2005)</i>	-0,8	-0,1	-0,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Solde public structurel <i>(en points de PIB)</i>	Programme de stabilité (décembre 2004) (1)	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
	<i>Dernières prévisions du gouvernement (mars 2005)</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	Commission européenne (octobre 2004)	-3,5	-2,8	-3,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	<i>Commission européenne (avril 2005)</i>	-3,6	-2,8	-3,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Dette publique brute <i>(en points de PIB)</i>	Programme de stabilité (décembre 2004)	64,8	65	64,6	63,6	62
	<i>Dernières prévisions du gouvernement (mars 2005)</i>	65,6	66,1	66,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	Commission européenne (octobre 2004)	64,9	65,5	66,3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	<i>Commission européenne (avril 2005)</i>	65,6	66,2	67,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

*(1) Le Conseil présente le solde public structurel recalculé par la Commission européenne, à partir des données figurant dans le programme de stabilité. Pour davantage de lisibilité, on indique ici les projections de solde structurel figurant effectivement dans le programme de stabilité.*

*Source : Conseil de l'Union européenne, 17 février 2005 ; tableau actualisé avec les dernières prévisions économique du gouvernement et de la Commission européenne (respectivement mars 2005 et avril 2005)*

Ainsi, selon les estimations de la Commission européenne, sur lesquelles s'appuie le Conseil, le déficit public diminuerait jusqu'à 3 % du PIB en 2005, ce qui permettrait la fin de la procédure de déficit excessif actuellement en cours, mais serait de nouveau supérieur à la limite maximale autorisée en 2006, à 3,4 % du PIB selon les dernières prévisions, contre 2,2 % du PIB selon le programme de stabilité (et, on l'a vu, 2,7 % du PIB selon les prévisions économiques présentées le 17 mars 2005 par le gouvernement).

Cette divergence vient du fait que la Commission européenne est sceptique sur l'amélioration du solde public structurel prévue pour 2006. Selon le programme de stabilité, le déficit public structurel s'améliorerait de 0,5 point de PIB en 2006, alors que la Commission européenne prévoit une dégradation de 0,3 point de PIB. Le gouvernement a d'ailleurs reconnu l'irréalisme de cette estimation dans ses prévisions économiques de mars 2005. Bien qu'il n'y indique pas d'estimation du solde structurel, il estime que celui-ci ne s'améliorerait plus que de 0,1 point en 2006.

#### **L'appréciation du Conseil sur le dernier programme de stabilité de la France**

*« Comme la diminution projetée du déficit en 2005 provient largement d'une recette exceptionnelle s'élevant à 0,5 point de PIB, l'ajustement budgétaire sous-jacent projeté pour 2005 est relativement modeste. Les années après 2005, la situation budgétaire pourrait être pire que celle projetée dans le programme. En particulier, l'objectif de déficit pour 2006 semble menacé par les politiques actuelles, compte tenu du fait que des réductions d'impôt sont annoncées pour cette année et que ces recettes exceptionnelles vont disparaître. En outre, comme les cibles de dépenses dans les mises à jour précédentes [du programme de stabilité] ont été largement manquées, les cibles de dépense et de déficit fixées pour la période 2006-2008 semblent difficiles à atteindre avec les politiques actuelles. Des réformes structurelles ont été mises en œuvre (loi organique relative aux lois de finances, comité d'alerte indépendant pour la gouvernance du système de santé). Ces réformes constituent clairement des pas dans la bonne direction et devraient contribuer à l'atteinte des objectifs budgétaires.*

*« Compte tenu de cette évaluation du risque, la progression budgétaire du programme ne semble pas fournir une marge de sécurité suffisante pour empêcher de franchir la limite de 3 % du PIB, avec des fluctuations macroéconomiques normales, avant 2007 ; il n'est pas non plus suffisant pour permettre que l'objectif à moyen terme du pacte de stabilité et de croissance d'une position budgétaire proche de l'équilibre soit atteinte avant la fin du programme.*

*« (...) L'évolution du taux d'endettement est soumise aux mêmes risques que les cibles de déficit. »*

*Source : « Opinion du Conseil du 17 février 2005 sur le programme de stabilité actualisé de la France, 2004-2008 ». Traduction de l'anglais effectuée par votre commission des finances*

*b) Le scepticisme des institutions communautaires sur la soutenabilité à long terme des finances publiques de la France*

Le Conseil est également sceptique sur la soutenabilité à long terme des finances publiques de la France.

Il écrit en effet :

*« En ce qui concerne la soutenabilité à long terme des finances publiques, la France semble toujours dans une situation relativement risquée. La mise en œuvre des réformes structurelles majeures des systèmes de retraite et de santé, en 2003 et en 2004 respectivement, lui permet d'aborder l'avenir dans de meilleures conditions. Cependant, des efforts supplémentaires (consolidation budgétaire et réformes additionnelles) seraient nécessaires dans les prochaines années pour assurer pleinement la soutenabilité des finances publiques ».*

## **2. Un scepticisme non dépourvu de fondements**

**Le scepticisme des institutions communautaires sur le programme de stabilité 2006-2008 semble malheureusement justifié, comme l'indique le tableau ci-après.**

**Les dépenses dans le programme de stabilité 2006-2008 : comparaison avec la tendance de la dernière décennie**  
(en %, croissance en volume)

Catégorie d'administrations publiques	Moyenne de 1994 à 2004	Objectif du programme de stabilité 2006-2008	Ecart	Explications figurant dans le programme de stabilité	Remarques	Appréciation
Etat	1,4	0,2 (0,0 en comptabilité budgétaire)	-1,2	Réformes structurelles, dont mise en œuvre de la LOLF Réduction de 0,5 % par an en valeur des dépenses primaires hors fonction publique	L'Etat éprouve des difficultés à réduire de manière significative ses effectifs. Dans ce contexte, les perspectives démographiques liées au départ à la retraite deviennent défavorables pour les dépenses de l'Etat, en raison de la part croissante des crédits de pension.	Programmation optimiste, sauf mise en œuvre de réformes volontaristes
Collectivités territoriales	3,4	1,8	-1,6	Investissement dynamique en 2005-2006, puis décélération Montée en charge du plan handicap et des transferts de compétence liés à la décentralisation Charges d'intérêt stables	Les compétences devant être décentralisées correspondent à environ 1 point de PIB	Programmation optimiste
Sécurité sociale	2,3	1,7	-0,6	Arrivée des premières générations du baby-boom à la retraite	<i>La réforme de 2004 devrait accroître légèrement les dépenses jusqu'en 2008</i>	<i>Programmation plausible</i>
Dont : assurance vieillesse	2,4 (1)	2,7	+0,3	En 2006, fin de la montée en charge de la mesure de départs anticipés prise dans la réforme des retraites	<i>La direction de la prévision évalue cet impact à 3,5 milliards d'euros (0,2 point de PIB) à l'horizon 2007, soit une réduction de la croissance des dépenses de 0,6 point par an de 2005 à 2008</i>	<i>Programmation optimiste ?</i>
Dont : assurance maladie	3,8 (2)	2,1	-1,7	Impact de la réforme de 2004 évalué à 11 milliards d'euros (0,7 point de PIB) à l'horizon 2007, soit une réduction de la croissance des dépenses de 2 points par an de 2005 à 2008		
<b>Ensemble des administrations publiques</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,7</b>	-	-	Programmation optimiste

(1) 1997-2003

(2) 1998-2003

Sources : Insee, programmes de stabilité, commission des comptes de la sécurité sociale

*a) Un volontarisme nécessaire dans la maîtrise des dépenses de l'Etat*

C'est de l'Etat qu'est attendu le plus gros effort en termes de maîtrise de la dépense publique dans la programmation 2006-2008. Dans ce contexte, le départ à la retraite d'un nombre très significatif de personnels joue tout à la fois comme un risque majeur et comme une opportunité. L'opportunité consiste à pouvoir redéployer, avec souplesse, sans « coût social », les structures de l'Etat en fonction de l'évolution de ses missions. Le risque majeur serait de ne pas saisir cette opportunité : à effectifs constants, les charges de pensions constituent un facteur majeur de dérive de la dépense.

Les mesures de régulation budgétaire, si elles ont pu conduire à de bons résultats à court terme, liés à des nécessités conjoncturelles, ne peuvent être l'instrument d'une réduction durable, en termes relatifs, du périmètre de l'Etat. **A moyen terme, la maîtrise de la dépense de l'Etat ne peut advenir que si des réformes structurelles sont mises en œuvre.** Des outils existent : loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), introduisant une logique de performance, stratégies ministérielles de réforme, imaginant des évolutions dans la structure étatique. Encore faut-il articuler ces deux approches...

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 2004, *« seule, une stratégie ambitieuse de réforme de l'administration de l'Etat et de ses actions, sans recours à la débudgétisation des difficultés sur les autres administrations publiques, peut permettre de sortir de cette impasse ».*

*b) Une programmation plausible dans le cas des retraites*

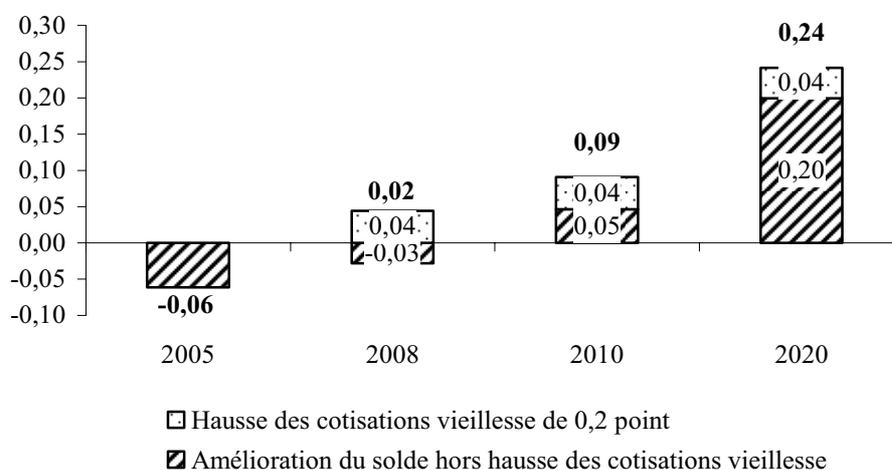
La prévision du gouvernement, selon laquelle les dépenses d'assurance vieillesse accéléreraient légèrement en 2006-2008 (passant de 2,4 % de 1993 à 2003 à 2,7 %, en volume), est malheureusement **vraisemblable**.

De manière paradoxale, la réforme des retraites réalisée par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites aurait pour effet **d'accroître à court terme les dépenses**.

Certes, cette réforme aurait pour effet d'améliorer le solde du régime général d'environ **0,2 point de PIB** à l'horizon **2020** (essentiellement par des mesures de maîtrise de la dépense), sans prise en compte de l'augmentation de 0,2 point des cotisations vieillesse, comme l'indique le graphique ci-après.

### L'amélioration du solde de la CNAVTS résultant de la réforme de 2003

(en points de PIB)



Conversion en points de PIB effectuée selon l'hypothèse d'une croissance du PIB réel de 2 % par an

Source : d'après l'avis de notre collègue Adrien Gouteyron sur le projet de loi portant réforme des retraites (rapport n° 38 (2002-2003), 7 juillet 2003)

Cependant, à **court terme** cette réforme aurait un **coût**, du fait des dépenses nouvelles provenant de certaines mesures de justice (comme la possibilité offerte aux personnes ayant commencé à travailler jeunes de partir à la retraite avant l'âge de soixante ans). Ainsi, **de 2005 à 2008 la réforme accroîtrait légèrement les dépenses publiques.**

On rappelle par ailleurs que **cette réforme ne devrait pas suffire à assurer l'équilibre de la CNAVTS à l'horizon 2020.** En effet, le besoin de financement du régime général à l'horizon 2020, qui s'établissait à 15 milliards d'euros (soit environ 0,7 point de PIB) avant la réforme, devrait être ramené à 10 milliards d'euros (soit environ 0,5 point de PIB) après la réforme proposée. En prenant en compte la hausse déjà annoncée de 0,2 point des cotisations en 2006, ce besoin de financement restant devrait être comblé par une **hausse des cotisations vieillesse** à partir de 2009 et jusqu'en 2020, de l'ordre de 3 points, comme l'a d'ores et déjà annoncé le gouvernement.

c) Une programmation optimiste dans le cas des dépenses de santé ?

Le jugement devant être porté sur la programmation des dépenses de santé figurant dans le programme de stabilité 2006-2008 dépend de l'évaluation de l'impact de la réforme de l'assurance maladie réalisée en 2004.

Le programme de stabilité précité prévoit que la croissance en volume des dépenses de santé, de l'ordre de 4 % par an, passerait à **2,1 %**, soit **une diminution de près de 2 points**.

Par ailleurs, l'évaluation des économies nettes permises à l'horizon 2007 par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, de **10,7 milliards d'euros (0,7 point de PIB)** selon les estimations publiées par le gouvernement, ne serait que de **3,5 milliards d'euros (0,2 point de PIB)** selon une note interne rédigée par la direction de la prévision et que s'est procurée votre commission des finances, comme l'indique le tableau ci-après.

**L'impact financier du projet de loi relatif à l'assurance maladie en 2007**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Estimation publiée par le gouvernement (1)</b>	<b>Note interne de la direction de la prévision (2)</b>
Maîtrise médicalisée de la dépense	3,5	0,9
Politique du médicament	2	0,6
Etablissements de santé	1,6	0,4
Economie sur les frais financiers	1,7	1,7
Indemnités journalières	0,8	0,2
Participation des patients	0,7	0,7
Autres mesures	0,8	0,2
<i>Economies brutes</i>	<i>11,1</i>	<i>4,7</i>
<i>Dépenses nouvelles</i>	<i>-0,4</i>	<i>-1,2</i>
<b>Economies nettes</b>	<b>10,7</b>	<b>3,5</b>
<b>Recettes supplémentaires</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>
<b>Amélioration du solde</b>	<b>15</b>	<b>7,8</b>

*(1) Ministère de la santé et de la protection sociale, juin 2004.*

*(2) Direction du budget et direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, note du 10 juin 2004.*

*Source : Adrien Gouteyron, avis n° 425 (2003-2004) sur le projet de loi de réforme de la sécurité sociale, commission des finances, 21 juillet 2004*

L'estimation du gouvernement est celle figurant dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne, qui évalue l'économie à l'horizon 2007 à 11 milliards d'euros.

Compte tenu du poids des dépenses d'assurance maladie dans le PIB (environ 10 %), ces économies réduisent la croissance annuelle des dépenses d'assurance maladie d'environ **2 points** selon l'estimation du gouvernement, et **0,6 point** selon celle de la direction de la prévision.

L'appréciation portée sur la vraisemblance du programme de stabilité (passage d'une croissance annuelle moyenne de 3,8 % à 2,1 %, soit une diminution de **1,7 point**) dépend donc de celle, de ces deux estimations, que l'on retient.

### **3. L'évolution à moyen terme du solde structurel : quelques ordres de grandeur**

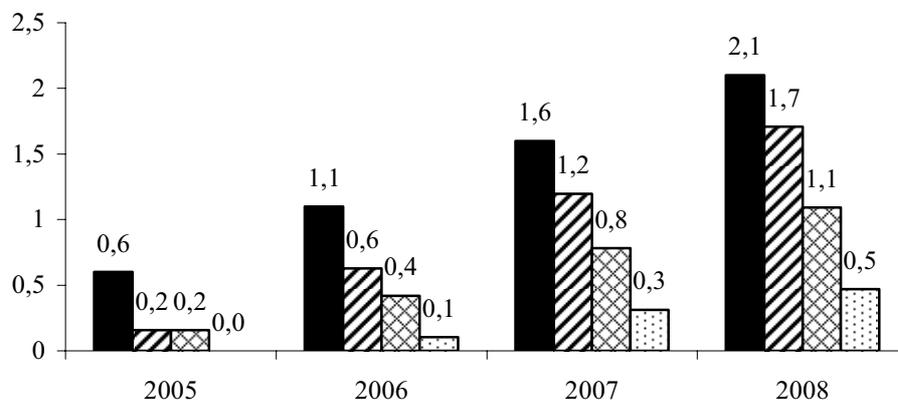
*a) Une amélioration d'ici à 2008 de l'ordre de 1 point de PIB, et non de 2 points de PIB, comme le prévoit le programme de stabilité ?*

Compte tenu de ces incertitudes, **on peut se demander si la réduction du déficit structurel de 2004 à 2008 sera bien de 2,1 points de PIB, comme le prévoit le programme de stabilité.**

Il est possible de distinguer plusieurs scénarios d'évolution du solde structurel, conformément au graphique ci-après.

### Réduction du déficit structurel par rapport à l'année 2004, selon différents scénarios

(en points de PIB)



- 1. Programme de stabilité 2006-2008 (y compris "soulte" EDF, contrairement aux scénarios 2 à 4)
- ▨ 2. Programme de stabilité "recalculé", hors soulte (croissance des dépenses de 1,2 %)
- ▩ 3. Croissance des dépenses de 1,6 %
- ░ 4. Croissance des dépenses "au fil de l'eau" (1,9 %)

Les scénarios 3 et 4 supposent une croissance du PIB de 2,1 % par an en moyenne<sup>1</sup> (2,5 % selon les scénarios 1 et 2), et les scénarios 2 à 4 une croissance potentielle de 2,1 % par an (2,25 % selon le scénario 1). Les scénarios 2 à 4 supposent en outre l'absence de mesure structurelle sur les recettes.

Sources : programme de stabilité 2006-2008, calculs de votre commission des finances

Le **programme de stabilité 2006-2008** retient un scénario ambitieux, qui aurait pour effet de réduire le déficit structurel de **2,1 point de PIB** de 2004 à 2008.

Votre commission des finances a examiné **trois scénarios alternatifs**.

Contrairement à celui du programme de stabilité, **ces scénarios (n<sup>os</sup> 2 à 4) ne prennent pas en compte la « soulte EDF »**, de l'ordre de **0,4 point de PIB**, versée en 2005 au fonds de réserve pour les retraites (FRR) par la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG). Il s'agit en effet d'une mesure exceptionnelle, qui, selon la réforme du pacte de stabilité

<sup>1</sup> Dernières prévisions à long terme de la revue *Consensus Forecasts* (avril 2005) : 1,9 % en 2005, 2,1 % en 2006, 2,3 % en 2007, 2,2 % en 2008.

décidée par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, doit être « neutralisée » lors de l'évaluation du solde structurel.

Le premier de ces scénarios (**scénario n° 2**) reprend les autres hypothèses du programme de stabilité. Il conduit à une réduction du déficit structurel inférieure en 2008 de **0,4 point** à la prévision du programme de stabilité (1,7 point de PIB, contre 2,1 points de PIB selon le programme de stabilité), ce qui permet de mettre en évidence un paradoxe : **le gouvernement a implicitement considéré que des mesures exceptionnelles sur les recettes permettraient de « reconduire » chaque année l'amélioration du solde structurel suscitée en 2005 par la « soule » EDF.**

Comme cela a été indiqué ci-avant, **le gouvernement a reconnu l'irréalisme de cette hypothèse** dans ses prévisions économiques de mars 2005. Bien qu'il n'y mentionne pas d'estimation du solde structurel, il considère que celui-ci serait quasiment stable en 2006, avec une amélioration de seulement 0,1 point de PIB<sup>1</sup>.

Autrement dit, **il est probable que, même si le gouvernement parvenait à maîtriser les dépenses publiques comme il le souhaite, l'amélioration du solde structurel d'ici à 2008 serait inférieure d'environ 0,4 point de PIB à la programmation.**

Les **deux derniers scénarios** (n° 3 et 4) supposent que **les dépenses publiques augmentent plus rapidement** que la prévision du programme de stabilité (1,2 % par an en volume) :

- dans le scénario n° 3 (scénario « moyen »), elles augmentent de 1,6 % par an, et le déficit structurel n'est plus réduit que de **1,1 point de PIB** en 2008 ;

- dans le scénario n° 4 (scénario « au fil de l'eau »), elles augmentent de 1,9 % par an, ce qui correspond à la croissance observée depuis dix ans, et le déficit structurel **ne diminue plus que de 0,5 point d'ici à 2008.**

Ces calculs montrent **le danger d'un scénario de croissance des dépenses publiques « au fil de l'eau », qui aurait pour effet de maintenir le déficit structurel quasiment inchangé.** Pour réduire le déficit structurel sans augmenter les prélèvements obligatoires, il est indispensable d'infléchir significativement la croissance de la dépense publique.

---

<sup>1</sup> *Le gouvernement prévoit en outre qu'en 2005 l'amélioration du solde structurel hors soule serait non de 0,2 point de PIB, comme le prévoit le programme de stabilité, mais de 0,4 point de PIB, grâce à une augmentation plus forte que prévu des de la composante non discrétionnaire des recettes hors prélèvements obligatoires. Cette modification, qui n'est pas explicitée par dans les prévisions économiques de mars 2005, n'est pas prise en compte par les présentes simulations, qui ont pour base le programme de stabilité.*

Par ailleurs, si l'on considère que, parmi les scénarios « volontaristes », le scénario n° 3 est le plus vraisemblable, **la réduction du déficit structurel de 2004 à 2008 serait, au mieux, de l'ordre de 1 point de PIB, et non de 2 points de PIB, comme le prévoit le programme de stabilité.**

*b) Un retour sous la barre de 1 % du PIB en 2011, et non en 2008, comme le prévoit le programme de stabilité ?*

Une question importante est de savoir quand le déficit public structurel passera sous la barre de **1 % du PIB**.

En effet, comme le gouvernement l'a indiqué dans le rapport présenté en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005, c'est un tel déficit qui permettrait à la France de ramener sa dette publique à 40 % du PIB dans 20 ans. Par ailleurs, un tel déficit structurel présenterait l'avantage de garantir que la France ne se trouverait pas en situation de déficit public excessif en cas de fort ralentissement conjoncturel.

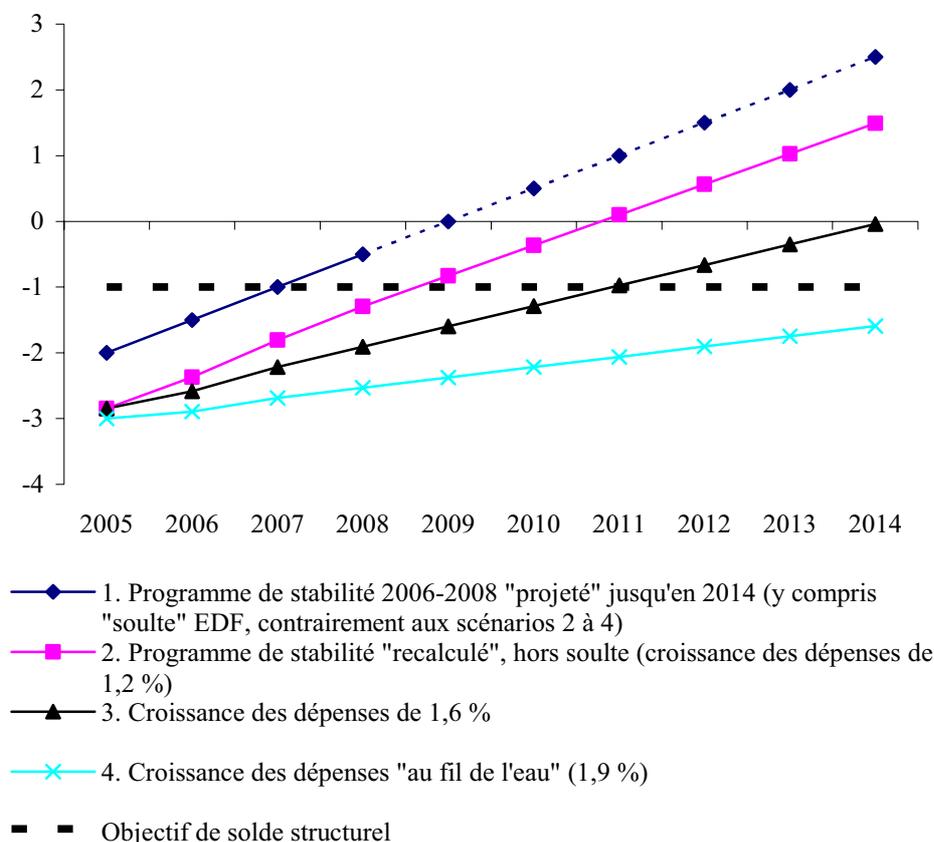
Comme cela est indiqué ci-avant, le gouvernement n'a pas publié d'estimation du déficit structurel en 2004 depuis la simple prévision (**2,6 %** du PIB) figurant dans le rapport économique, social et financier pour 2005, et dans le programme de stabilité 2006-2008. Pour la même année, l'OCDE et la Commission européenne l'évaluent à respectivement **3,1 %** et **3,6 %** du PIB.

Si l'on retient, par convention, une évaluation du déficit structurel en 2004 égale à **3 % du PIB**, la France repasserait en dessous du seuil de **1 % du PIB** non en **2007** comme le prévoit le programme de stabilité, mais en **2009** si l'on retient une hypothèse de déficit structurel de 3 % en 2004 et si l'on prend en compte le fait que la « soulte » EDF constitue une mesure exceptionnelle non renouvelable (scénario n° 2), et **en 2011 selon le scénario « moyen » de croissance des dépenses (scénario n° 3), le plus vraisemblable des scénarios « volontaristes ».**

Par ailleurs, l'absence d'infléchissement du rythme de croissance des dépenses publiques (scénario n° 4) ne permettrait **pas d'amélioration significative à moyen terme** du solde structurel.

### Trajectoires d'évolution du solde structurel, selon différents scénarios

(en points de PIB)



Les scénarios 2 à 4 supposent l'absence de mesure structurelle sur les recettes (alors que le scénario n° 1 suppose implicitement des mesures exceptionnelles équivalant chaque année à la « soulte EDF » de 2005), une croissance potentielle de 2,1 % par an (2,25 % selon le scénario 1) et un déficit structurel fixé, par convention, à 3 % du PIB en 2004 (2,6 % selon le scénario 1).

Les scénarios 3 et 4 supposent en outre une croissance du PIB de 2,1 % par an en moyenne<sup>1</sup> (2,5 % selon les scénarios 1 et 2).

Sources : programme de stabilité 2006-2008, calculs de votre commission des finances

### La France risque donc de se trouver de nouveau en situation de déficit public excessif au cours des prochaines années.

Si l'on suppose que le PIB de la France ne s'écartera jamais de son niveau potentiel de plus de 2 points (ce qui implique l'absence de crise

<sup>1</sup> Dernières prévisions à long terme de la revue Consensus Forecasts (avril 2005) : 1,9 % en 2005, 2,1 % en 2006, 2,3 % en 2007, 2,2 % en 2008.

économique majeure, comme celle de 1993), et que le déficit structurel permettant de ne jamais avoir de déficit public supérieur à 3 points de PIB est donc de l'ordre de 2 % du PIB, le scénario n° 3, malgré son volontarisme, suggère que la France demeurerait dans la « zone de risque » jusqu'en **2008**.

### ***C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013 : VERS UNE AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION NETTE DE LA FRANCE D'ENVIRON 0,2 POINT DE PIB***

Votre commission de finances, grâce à son rapporteur spécial *ad hoc*, notre collègue Denis Badré, a décidé de surveiller de près la contribution de la France au budget de l'Union européenne. Par ailleurs, le 5 avril 2005, elle a participé à la réunion de parlementaires nationaux sur les perspectives financières 2007-2013, organisée par le Parlement européen.

Contrairement à ce que pourrait laisser supposer l'échec du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, **les principaux points de désaccord (suppression du « chèque » britannique et limitation des dépenses communautaires à 1 % du revenu national brut, ou RNB)<sup>1</sup> correspondent pour la France à des enjeux financiers relativement modestes**. Ce qui est essentiel en revanche, c'est que, dans tous les cas, **le solde net de la France devrait se dégrader en moyenne d'environ 0,2 point de revenu national brut (RNB) en 2008-2013**.

#### **1. Les perspectives financières : quelques rappels juridiques**

Les perspectives financières résultent **d'accords interinstitutionnels** entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne. Ainsi, les perspectives financières 2000-2006 résultent de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999<sup>2</sup>. A ce jour, trois accords interinstitutionnels de ce type ont été conclus, respectivement en 1988, en 1992 et en 1999 : les perspectives financières 1988-1992 (« paquet Delors I ») ; les perspectives financières 1993-1999 (« paquet Delors II ») ; les perspectives financières 2000-2006.

Les perspectives financières **ne correspondent pas à un budget pluriannuel**. En effet, la procédure budgétaire annuelle demeure indispensable pour déterminer le montant effectif des dépenses et la répartition entre les différentes lignes budgétaires.

---

<sup>1</sup> Le revenu national brut (RNB) a remplacé le produit national brut (PNB) dans le Système Européen des Comptes (le SEC 95) à partir de l'année budgétaire 2002, conformément à la décision n° 2000/597/CE sur les ressources propres. Il est très proche du PIB.

<sup>2</sup> Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.

Formellement, les perspectives financières 2007-2013 doivent être adoptées de la manière suivante :

- proposition de la Commission européenne ;
- adoption par le Conseil européen, à l'unanimité ;
- négociations entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission ;
- adoption, par les trois institutions, de l'accord interinstitutionnel constituant les perspectives financières 2007-2013.

## **2. Un plafond de dépenses correspondant à une part de la richesse nationale inférieure à celle des perspectives financières 2000-2006 ?**

**Malgré l'élargissement, le plafond de dépenses semble devoir être inférieur à celui des perspectives financières 2000-2006 (en crédits d'engagement, 1,11 % du RNB) : alors que la Commission européenne propose de fixer ce plafond à 1,21 % du RNB, le « groupe des six »<sup>1</sup>, dont la France, souhaite le ramener à 1 % du RNB, la présidence luxembourgeoise ayant proposé un compromis, finalement rejeté, à 1,06 % du RNB.**

### **Des notions multiples et évolutives qui rendent le débat budgétaire européen peu lisible**

Le débat sur les perspectives financières est rendu **peu lisible** par la coexistence de plusieurs **concepts voisins** (plafond des ressources propres, plafond des crédits de paiement, plafond des crédits d'engagement), exprimés dans une **unité** qui peut varier (part du PIB, part du RNB), avec ou sans inclusion du Fonds européen de développement (FED) et du Fonds européen de solidarité (FES).

L'articulation entre ces notions est d'autant plus complexe que, si les plafonds de **ressources** et de **crédits de paiement** sont exprimés **en proportion du RNB**, les **crédits d'engagement** le sont initialement en **euros**, leur expression en part du RNB, purement indicative, reposant sur une hypothèse de croissance du PIB communautaire (2,3 % dans les propositions de la Commission européenne pour la période 2007-2013, ce que l'on peut juger optimiste). Ainsi s'explique que la proposition de plafond de crédits d'engagement de la Commission européenne, exprimée en part du RNB, ait varié depuis février 2004. Alors évaluée, **FED et FSE compris**, à 1,26 % du RNB pour la période 2007-2013, elle l'est désormais à **1,24 %** du RNB (1,21 % hors FED et FES), du fait de prévisions économiques plus optimistes pour l'année 2006<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède et Autriche.

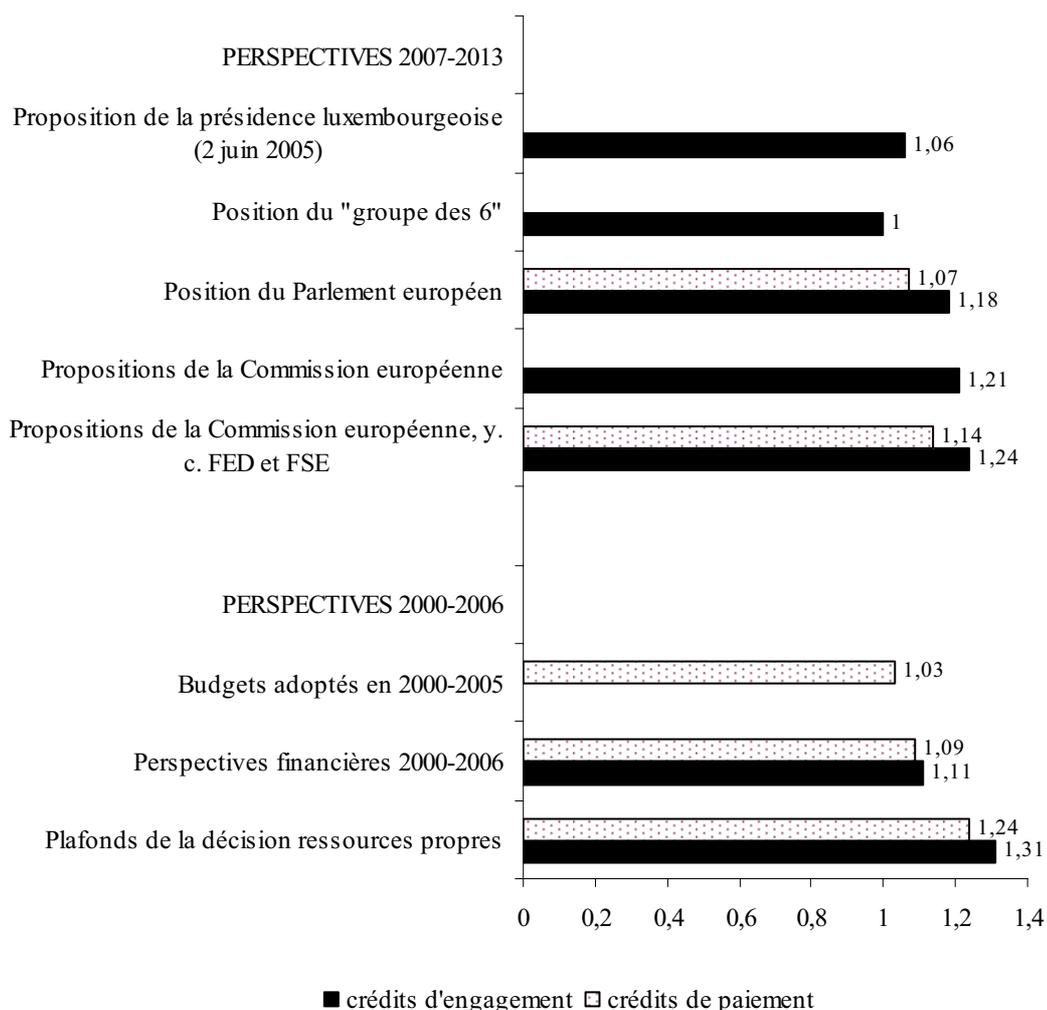
<sup>2</sup> Commission européenne, « Ajustements techniques à la proposition de la Commission pour le cadre financier pluriannuel 2007-2013 », document de travail de la Commission européenne, SEC(2005) 494 final, 12 avril 2005.

Le graphique ci-après indique le montant des différents plafonds, passés et envisagés, exprimé dans son unité habituelle, la part du **RNB**, hors FED (fonds européen de développement) et FES (fonds européen de solidarité).

Les propositions de la Commission européenne correspondent à des crédits d'engagement et à des crédits de paiement de respectivement 1.025 milliards d'euros et 929 milliards d'euros sur la période 2007-2013 (en prix de l'année 2004), soit environ **150 milliards d'euros par an**.

**Les différents plafonds des finances publiques communautaires  
(hors Fonds européen de développement et Fonds européen de solidarité)**

*(en % du revenu national brut communautaire)*



Sources : Commission européenne, Parlement européen, « Europe information » du 8 juin 2005

Il existe tout d'abord les plafonds relatifs aux **ressources propres**, dont le montant actuel est fixé par une décision du Conseil de l'Union européenne du 29 septembre 2000 (dite « décision ressources propres »), en vigueur à compter de l'année 2002. Ces plafonds ont été mis en place par la décision du Conseil du 24 juin 1988, qui a créé la « quatrième ressource propre »<sup>1</sup>. Ainsi, les ressources propres (en crédits d'engagement) ne peuvent actuellement dépasser **1,31 % du RNB**<sup>2</sup> de l'Union européenne.

Les plafonds de **dépenses**, nécessairement inférieurs ou égaux aux plafonds de ressources propres, ont été fixés à **1,11 % du RNB** (en crédits d'engagement), en **2000-2006**. Cela signifiait que les différents budgets annuels ne pouvaient dépasser ce taux. En pratique, les **budgets** adoptés en 2000-2005 ont été nettement inférieurs aux plafonds, puisque leurs **crédits de paiement** ont été de seulement **1,03 % du RNB**, pour un plafond de 1,09 % du RNB.

Pour la période **2007-2013**, la **Commission européenne**<sup>3</sup> propose de fixer le plafond de dépenses (en crédits d'engagement) à **1,26 % du RNB**. Cependant ce montant comprend le Fonds européen de développement (FED) et le Fonds de solidarité européen (FSE). Sans prise en compte de ces derniers, c'est-à-dire selon le périmètre habituellement utilisé, il n'est plus que de **1,21 % du RNB**. Le **Parlement européen** propose quant à lui de retenir un plafond de **1,18 %**.

Le 15 décembre 2003, **six Etats membres (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède et Autriche)**, communément dénommés « groupe des six », tous **contributeurs nets**, ont adressé au président de la Commission européenne une lettre commune, indiquant que, selon eux, le plafond de dépenses devait être fixé à **1 % du RNB**. Ce chiffre s'entend en **autorisations d'engagement**.

Le 2 juin 2005, la **présidence luxembourgeoise** a proposé une solution de compromis, selon laquelle les plafonds de crédits d'engagement seraient fixés à **1,06 % du RNB**. La ligne budgétaire la plus touchée aurait été celle de la compétitivité, censée permettre à l'Union européenne de se rapprocher des objectifs de Lisbonne, qui aurait été réduite de près de 40 % par rapport à la proposition de la Commission (74 milliards d'euros au lieu de 122 milliards d'euros)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette quatrième ressource propre consiste en un prélèvement sur le PNB des Etats membres d'un pourcentage fixé dans le cadre de chaque budget annuel. Elle est égale à la différence entre le pourcentage maximum du PNB autorisé et les autres ressources propres.

<sup>2</sup> Soit 1,27 % du PIB.

<sup>3</sup> Propositions du 11 février 2004.

<sup>4</sup> Europe information, 8 juin 2005.

### **3. La cause de l'échec du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 : l'évolution des contributions nettes**

L'échec du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 s'explique essentiellement par les perspectives d'évolution des **contributions nettes de certains Etats membres**.

On conçoit qu'un système dans lequel des Etats membres ayant un revenu par habitant analogue auraient des contributions nettes très différentes pourrait ne pas être perçu comme légitime. En sens inverse, l'Union européenne ne repose pas sur le principe que les contributions nettes des Etats membres devraient résulter mécaniquement de leur niveau de développement économique. Il en découle, pour les Etats membres, une certaine marge d'appréciation de ce qui est acceptable ou non, sporadiquement mêlée à des enjeux nationaux.

#### **Le solde net, une notion variable selon les dépenses prises en compte**

Comme dans le cas des différents plafonds de dépenses, **plusieurs concepts concurrents existent en matière de solde net, ce qui ne facilite pas les comparaisons**. Schématiquement, on distingue deux approches :

- l'approche dite « **de la correction britannique** », qui inclut dans les dépenses communautaires prises en compte les dépenses administratives (qui, proportionnellement au RNB, bénéficient fortement au Luxembourg et à la Belgique, et peu à la France) ;
- celle dite « **de la Commission** », qui ne prend pas en compte ces dépenses.

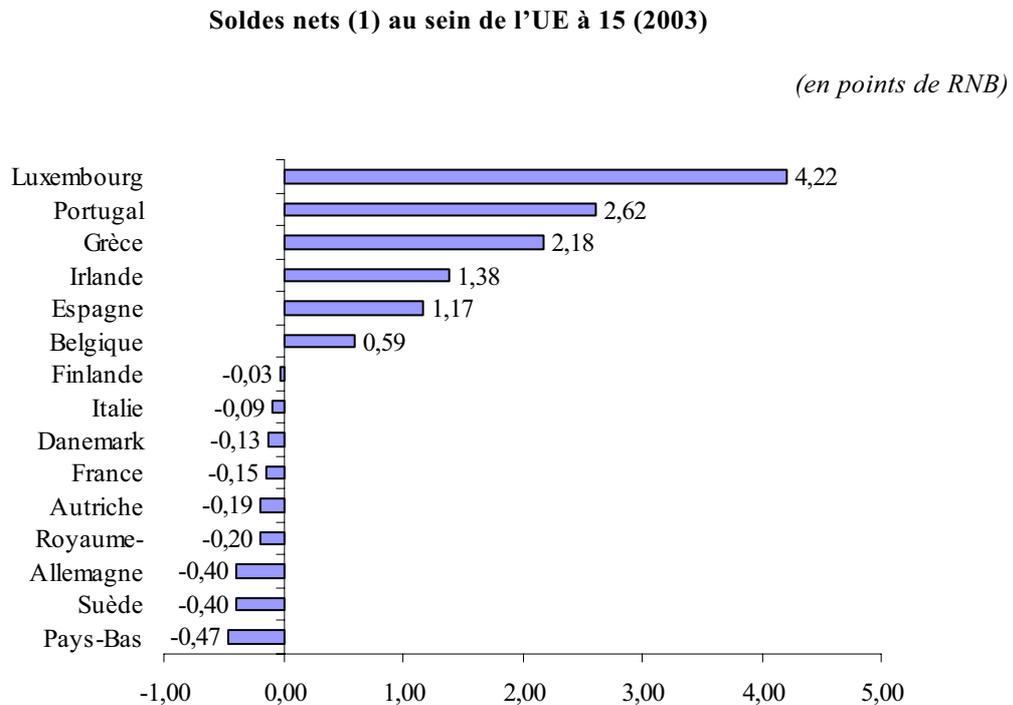
Les soldes nets publiés annuellement par la Commission européenne le sont selon l'approche « de la Commission ». En revanche, les simulations réalisées par la Commission européenne pour la période 2008-2013 le sont selon celle « de la correction britannique ».

Le solde net peut en outre être présenté avec ou sans prise en compte de ladite correction.

De manière paradoxale, il ne semble pas exister d'évaluation publique des contributions nettes en 2003 et en 2008-2013, effectuées selon une même méthodologie. Les comparaisons présentées ci-après s'appuient, pour l'année 2003, sur les évaluations transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, selon l'approche dite « de la correction britannique », retenue par la Commission européenne pour ses simulations.

a) *La situation actuelle*

La situation actuelle est indiquée par le graphique ci-après.



(1) Selon l'approche dite « de la correction britannique », après prise en compte de ladite correction.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Si les deux Etats membres les moins riches de l'Union européenne à 15 (Grèce et Portugal) se trouvaient en 2003 parmi les principaux bénéficiaires nets, c'était également le cas de l'Irlande et l'Espagne, bien que leur niveau de développement soit désormais équivalent à celui des autres Etats membres.

La Belgique et le Luxembourg, qui accueillent les institutions communautaires et bénéficient donc de retours importants au titre des dépenses administratives, sont les bénéficiaires nets dits « administratifs ».

On remarque que les contributions nettes sont très variables d'un Etat membre à l'autre, et ne semblent donc guère dépendre de leur niveau de développement économique.

*b) La proposition de la Commission européenne : une dégradation de la contribution nette de la France d'environ 0,2 point de PIB*

Si une proposition du type de celle de la Commission européenne était adoptée, **tous les Etats de l'Union européenne à 15 verraient leur solde net se dégrader**, sauf la Grèce, pour laquelle ce solde resterait identique, et les deux « **bénéficiaires nets administratifs** », la Belgique et le Luxembourg, qui verraient leur solde net s'améliorer, comme l'indique le tableau ci-après.

**Solde net (1) des Etats membres de l'UE à 15 : comparaison de la situation actuelle et de celle résultant de la proposition de la Commission européenne**

*(en points de RNB)*

	<b>Solde net en 2003</b>	<b>Solde net moyen en 2008-2013 selon la proposition de la Commission européenne (2)</b>	<b>Ecart</b>
Pays-Bas	-0,47	-0,50	-0,03
Suède	-0,40	-0,46	-0,06
Allemagne	-0,40	-0,49	-0,09
Royaume-Uni	-0,20	-0,46	-0,26
Autriche	-0,19	-0,41	-0,22
<b>France</b>	<b>-0,15</b>	<b>-0,34</b>	<b>-0,19</b>
Danemark	-0,13	-0,26	-0,13
Italie	-0,09	-0,36	-0,27
Finlande	-0,03	-0,20	-0,17
<i>Belgique</i>	<i>0,59</i>	<i>1,26</i>	<i>0,67</i>
Espagne	1,17	0,25	-0,92
Irlande	1,38	0,50	-0,88
<i>Grèce</i>	<i>2,18</i>	<i>2,19</i>	<i>0,01</i>
Portugal	2,62	1,53	-1,09
<i>Luxembourg</i>	<i>4,22</i>	<i>5,83</i>	<i>1,61</i>

*(1) Selon l'approche dite « de la correction britannique » (prise en compte des dépenses administratives), après prise en compte de ladite correction pour l'année 2003.*

*(2) Mécanisme de correction généralisé avec période transitoire*

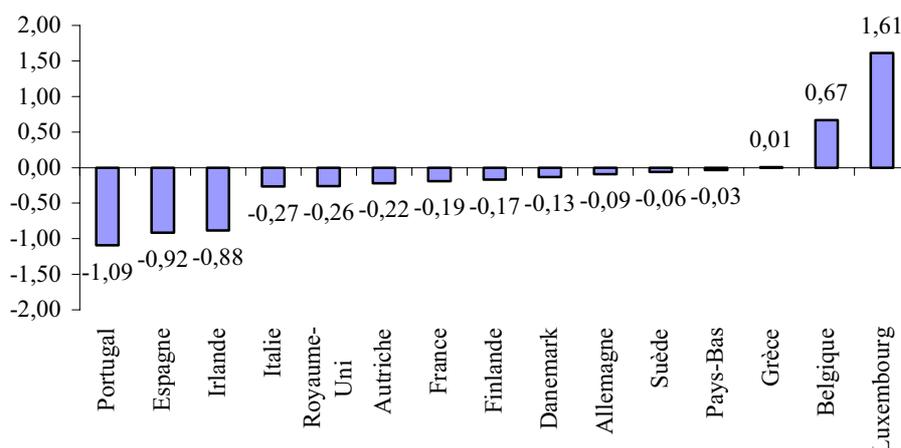
*Sources : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (pour l'année 2003), Commission européenne (pour la période 2008-2013)*

Les grands « perdants » seraient le Portugal, l'Espagne et l'Irlande, qui verraient leur solde net se dégrader d'environ 1 point de PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

**Solde net (1) des Etats membres de l'UE à 15 : évolution par rapport à la situation de 2003, en cas d'application de la Commission européenne**

*(mécanisme de correction généralisé avec régime transitoire)*

*(en points de RNB)*



*(1) Selon l'approche dite « de la correction britannique » (prise en compte des dépenses administratives), après prise en compte de ladite correction pour l'année 2003.*

*Sources : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (pour l'année 2003), Commission européenne (pour la période 2008-2013), calculs de votre commission des finances*

Parmi les **contributeurs nets**, qui resteraient les mêmes, la situation serait la suivante :

- **les cinq « petits » contributeurs nets actuels**, dont la contribution nette est inférieure à 0,2 point de RNB (Royaume-Uni, Autriche, **France**, Danemark, Italie, Finlande), verraient cette contribution nette **fortement augmenter** (de 0,13 point de RNB pour le Danemark à 0,27 point de RNB pour l'Italie), certains de ces Etats (Autriche, Royaume-Uni) passant dans le groupe des principaux contributeurs nets ;

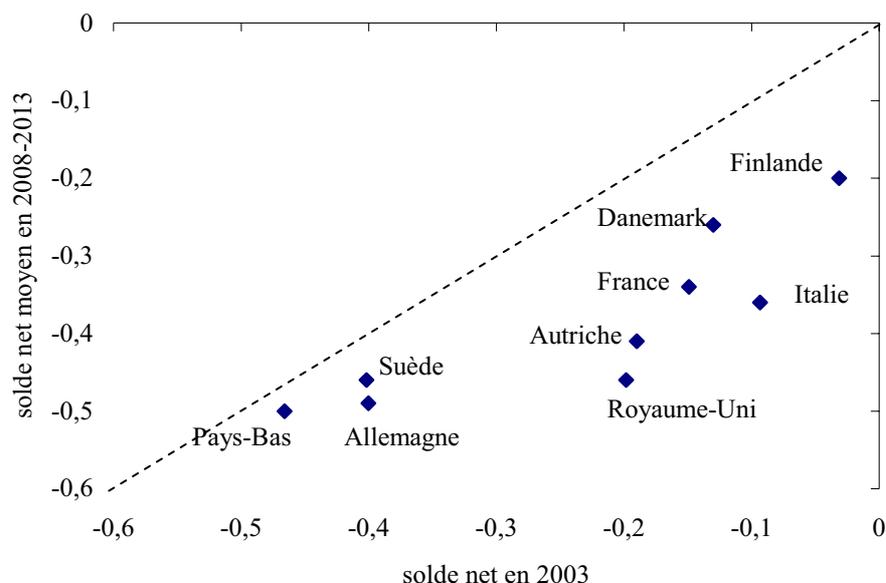
- **les trois « grands » contributeurs nets actuels**, dont la contribution nette est comprise entre 0,4 point de RNB et 0,5 point de RNB (Pays-Bas, Suède, Allemagne), verraient en revanche leur contribution nette **peu augmenter** (de 0,03 point de RNB pour les Pays-Bas à 0,09 point de RNB pour l'Allemagne).

Le graphique ci-après permet de visualiser ces données.

**Le solde net des « contributeurs nets » (1) : comparaison de la situation actuelle et de celle résultant de la proposition de la Commission européenne**

*(mécanisme de correction généralisé avec régime transitoire)*

*(en points de RNB)*



*(1) Selon l'approche dite « de la correction britannique » (prise en compte des dépenses administratives), après prise en compte de ladite correction pour l'année 2003.*

*Lecture : plus un Etat est situé en dessous de la ligne en pointillés, plus il est « perdant ».*

*Sources : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (pour l'année 2003), commission européenne (pour la période 2008-2013)*

**Dans le cas de la France, la contribution nette se dégraderait en moyenne de 0,19 point de RNB, passant de 0,15 point de RNB en 2003 (2,4 milliards d'euros) à 0,34 point de RNB en moyenne en 2008-2013.**

*c) Le refus de certains Etats de maintenir une forte contribution nette*

**L'échec du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 provient du refus des quatre principaux contributeurs nets, à l'exception de l'Allemagne – le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas –, de conserver une forte contribution nette.**

On l'a vu, les quatre principaux contributeurs nets actuels sont, par ordre de contribution nette croissante, les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et,

dans une moindre mesure, le Royaume-Uni. Si les propositions de la Commission européenne avaient été adoptées, ces Etats seraient restés les principaux contributeurs nets, la suppression du « chèque » britannique ayant en outre pour effet de faire passer le Royaume-Uni parmi les Etats ayant une contribution nette supérieure à 0,4 point de RNB.

Si l'Allemagne accepte d'être un important contributeur net, tel n'est pas le cas des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni.

**Le Royaume-Uni a été le « chef de file » de l'opposition aux propositions de la Commission européenne, qui prévoyaient notamment la disparition du « chèque » britannique, souhaitée par l'ensemble des autres Etats membres.**

La **correction britannique** a été instaurée en juin 1984 par le Conseil européen de Fontainebleau. Le mécanisme, dont les modalités de calcul sont assez complexes, vise à compenser les deux tiers du déséquilibre du Royaume-Uni vis-à-vis du budget communautaire, et revient à réduire la part du Royaume Uni dans le financement du budget.

Dans le cadre du « paquet » législatif du 14 juillet 2004, la Commission européenne a proposé de supprimer le « chèque » britannique, qui serait redistribué entre les principaux contributeurs nets, dans le cadre d'un système dit « *mécanisme de correction généralisé* » (MCG). En contrepartie, le Royaume-Uni bénéficierait d'un **régime transitoire**, se traduisant par la disparition progressive de son « chèque ».

Le remplacement du « chèque » britannique par le mécanisme de correction généralisé aurait **un coût important pour le Royaume-Uni (0,21 point de RNB)**, un coût modeste pour l'Autriche (0,03 point de PIB), et représenterait un **gain modeste, mais significatif** pour chacun des contributeurs nets entre lesquels le surplus de recettes correspondant serait réparti, comme l'indique le tableau ci-après.

**L'impact du « chèque » britannique :  
décomposition de l'évolution du solde structurel (1) par rapport à 2003**

*(en points de RNB)*

	<b>Evolution selon la proposition de la Commission européenne (2) (A)</b>	<b>Evolution sans suppression du « chèque britannique » (B)</b>	<b>Effet de la suppression du « chèque britannique » (A)-(B)</b>
Royaume-Uni	-0,26	-0,05	-0,21
Autriche	-0,22	-0,19	-0,03
Espagne	-0,92	-0,94	0,02
Luxembourg	1,61	1,58	0,03
Grèce	0,01	-0,02	0,03
Portugal	-1,09	-1,12	0,03
Irlande	-0,88	-0,91	0,03
<b>France</b>	<b>-0,19</b>	<b>-0,22</b>	<b>0,03</b>
Suède	-0,06	-0,10	0,04
Italie	-0,27	-0,32	0,05
Finlande	-0,17	-0,22	0,05
Danemark	-0,13	-0,18	0,05
Allemagne	-0,09	-0,14	0,05
Belgique	0,67	0,62	0,05
Pays-Bas	-0,03	-0,09	0,06

*(1) Selon l'approche dite « de la correction britannique » (prise en compte des dépenses administratives), après prise en compte de ladite correction pour l'année 2003.*

*(2) Mécanisme de correction généralisé avec régime transitoire.*

*Sources : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (pour l'année 2003), commission européenne (pour la période 2008-2013), calculs de votre commission des finances*

Les trois principaux contributeurs nets actuels (Pays-Bas, Suède, Allemagne) ont donc estimé que la proposition de la Commission européenne **n'allait pas assez loin**, leur contribution nette n'étant pas significativement réduite (respectivement de 0,06, 0,04 et 0,05 point de RNB). En particulier, **les Pays-Bas ont contribué à l'échec du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, en demandant une réduction substantielle<sup>1</sup> de leur contribution nette**, exigée par leur opinion publique après le rejet du projet de Constitution européenne.

De même, **la France est certaine de voir sa contribution nette se dégrader d'environ 0,2 point de RNB, que le « chèque » britannique soit ou non maintenu, la suppression du « chèque » britannique n'améliorant son solde net que de 0,03 point de RNB.**

<sup>1</sup> De 1,5 milliard d'euros, contre 500 millions d'euros dans la dernière proposition de compromis de la présidence.

Les principaux facteurs d'évolution de la contribution nette de la France sont en effet **le plafonnement des dépenses agricoles<sup>1</sup> et l'augmentation des dépenses structurelles en faveur des nouveaux Etats membres.** Nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, soulignent, dans leur rapport remis au Premier ministre le 24 février 2004<sup>2</sup>, que « *la détérioration du solde net français est inéluctable ; elle est le prix à payer pour la réunification de l'Europe. Mais encore faut-il que ce prix à payer soit équitablement partagé et que les autres pays, comme la France, prennent leur juste part de l'effort* ».

**La proposition de la Commission européenne de supprimer le « chèque » britannique, soutenue par la France, s'explique donc essentiellement par une considération de principe : il n'y a pas de raison que le Royaume-Uni bénéficie d'une règle particulière, qui n'est plus justifiée par sa situation économique,** alors que d'autres Etats membres (Pays-Bas, Suède, Allemagne) auront, en tout état de cause, une contribution nette supérieure à la sienne.

*d) Les revendications tendant à améliorer indirectement le solde net de certains Etats : la remise en cause de la PAC et la limitation des dépenses à 1 % du revenu national brut*

Quelle que soit leur attitude à l'égard de la question du « chèque » britannique et du dispositif destiné à le remplacer, **les Etats membres cherchent, d'une manière générale, à obtenir un solde net aussi favorable que possible.**

Les deux principales revendications portent sur la politique agricole commune (PAC) et la limitation des dépenses communautaires.

(1) La remise en cause de la PAC par le Royaume-Uni, soutenu par la Suède

Tout d'abord, le Royaume-Uni répond aux opposants à son « chèque » que, même si l'on considérait qu'il n'y a pas de raison qu'il bénéficie d'une règle particulière, **il n'y aurait pas non plus de raison que les dépenses de l'Union européenne servent pour près de la moitié à financer la politique agricole,** et que si le « chèque » britannique devait être supprimé, cela pourrait très bien s'accompagner d'une réduction des dépenses au titre de la PAC.

---

<sup>1</sup> L'accord de Bruxelles du 25 octobre 2002, initié par la France et l'Allemagne, a prévu le plafonnement des dépenses réelles de marché à compter de 2006 et partant, un cadre stable et pérenne de financement pour les neuf prochaines années qui consacrerait la fin de la PAC comme politique budgétaire dominante.

<sup>2</sup> Marc Laffineur, Serge Vinçon, « Rapport au Premier ministre sur les perspectives financières européennes 2007 – 2013 », rapport établi à la demande du Premier ministre auprès du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, février 2004.

**Le Royaume-Uni est soutenu sur ce point par la Suède, qui a également contribué à l'échec du Conseil européen, et dont le Premier ministre, M. Goran Persson, a estimé « qu'il valait mieux attendre un an pour renégocier, plutôt que d'avoir un mauvais accord », et souhaité que les priorités des dépenses soient revues en profondeur<sup>1</sup>.**

La France s'oppose bien entendu à une remise en cause de la PAC, dont le financement a été fixé jusqu'en 2013 par l'accord de Bruxelles du 25 octobre 2002.

(2) La maîtrise de la dépense demandée par le « groupe des six » : un impact modeste sur le solde net de la France

Ensuite, on a vu que les Etats membres du « **groupe des six** » précité (**France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède et Autriche**) ont adressé au président de la Commission européenne, le 15 décembre 2003, une lettre commune demandant que le plafond de dépenses soit fixé à **1 % du RNB, en autorisations d'engagement**.

Il convient de rappeler que la Commission européenne propose de fixer ce taux à 1,21 % du RNB.

Selon les simulations transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à nos collègues députés **René André et Marc Laffineur**, et citées dans leur récent rapport d'information sur les perspectives financières 2007-2013<sup>2</sup>, un tel scénario permettrait de ramener la contribution nette moyenne de la France en 2007-2013, de 0,35 % du RNB selon les propositions de la Commission européenne<sup>3</sup>, à **0,32 % du RNB**.

Si le plafond des dépenses était fixé à 1 % du RNB, **l'amélioration par rapport au scénario de la Commission européenne serait donc pour la France de seulement 0,03 point de RNB**.

Au total, si l'élargissement aura, on l'a vu, un impact important sur le solde net de la France – qui devrait se dégrader d'environ 0,2 point de RNB en moyenne en 2008-2013 –, les deux principaux sujets de polémique (**suppression du « chèque » britannique et limitation du budget communautaire à 1 % du RNB**) correspondent pour elle à des enjeux financiers relativement modestes, si l'on raisonne en **part de la richesse nationale** (de l'ordre de **0,03 point de RNB** dans chaque cas).

---

<sup>1</sup> Europe information, 17 juin 2005.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 2367, Assemblée nationale, 9 juin 2005.

<sup>3</sup> Il s'agit du chiffre cité dans le rapport d'information de nos collègues députés.

Si l'on raisonne en part des « **marges de manœuvre** » de l'Etat, **les enjeux sont en revanche significatifs**, alors que les « marges de manœuvre » d'une année donnée sont sensiblement égales à l'augmentation de la contribution nette de la France qui découlerait de l'absence d'accord sur ces deux points (soit 1 milliard d'euros).

#### **4. Les perspectives financières 2007-2013 pourront-elles être adoptées dans les délais ?**

La principale conséquence de l'échec du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 pourrait être **l'absence d'adoption des perspectives financières 2007-2013 dans les délais requis**.

Une adoption tardive du nouvel accord interinstitutionnel pourrait **compromettre la mise en œuvre des actions de l'Union au cours de sa première année d'application**. En effet, la Commission pourrait ne pas avoir le temps de préparer les dispositions juridiques chargées de mettre concrètement en œuvre les nouvelles perspectives financières. On peut à cet égard rappeler que l'adoption des perspectives financières en mars 1999, soit neuf mois avant leur début effectif, avait fortement nuit à l'exécution des fonds structurels lors de la première année de programmation.

**L'absence d'accord les 16 et 17 juin 2005 rend malheureusement un tel scénario crédible, d'autant plus que la présidence de l'Union européenne sera assurée au second semestre de l'année 2005 par le Royaume-Uni, considéré par la plupart des Etats membres comme le principal responsable de l'échec des négociations.**

**L'accord pourrait donc n'être trouvé qu'en 2006**, année où la présidence sera assurée au premier semestre par l'Autriche, et au second semestre par la Finlande. La mise en œuvre des perspectives financières dans les délais serait alors **difficile**, et en tout état de cause **impossible** si elles étaient adoptées au second semestre.

**A défaut d'accord, le point 26 de l'actuel accord interinstitutionnel s'appliquerait<sup>1</sup>**, soit un plafond de crédits d'engagement de 121 milliards d'euros en 2007 (aux prix 2004).

\*

\* \*

---

<sup>1</sup> Les plafonds de la dernière année couverte par les perspectives financières sont alors ajustés de l'inflation et du PNB communautaire, en appliquant aux montants le taux d'augmentation moyen constaté sur la période précédente (soit 2,1 %), dans la limite du taux de croissance du PNB prévu pour l'année concernée.

Les principales « victimes » d'un accord tardif, ou de l'absence d'accord, seraient, bien entendu, **les nouveaux Etats membres**. Pour la France, l'échec actuel des négociations est donc sans conséquence, et il ne faut pas s'en émouvoir. La période de réflexion sur les institutions communautaires et leur devenir, ouverte par le résultat du référendum du 29 mai, doit être mise à profit pour **clarifier nos idées en matière de priorités budgétaires européennes**.

Il existe, en effet, plusieurs perspectives entre lesquelles il faudra bien trancher. Quelles sont les marges de manœuvre acceptables en matière de politique agricole commune, d'ici à 2013 et postérieurement à cette date ? Quel parti concret pouvons-nous tirer de la « stratégie de Lisbonne » en matière d'adaptation de nos entreprises au contexte de la globalisation ? Quelle place reconnaît-on au Royaume-Uni dans une Union dont le « noyau dur » est constitué par une zone monétaire à laquelle il ne veut pas s'associer ? Quels sacrifices est-on prêt à faire pour faciliter l'intégration économique et l'augmentation du niveau de vie des nouveaux pays adhérents ?

Des choix devront être faits. L'Europe institutionnelle ne peut requérir des Etats des ponctions budgétaires croissantes au profit de politiques mal comprises par les opinions publiques. **Un temps de pédagogie est donc indispensable. Votre rapporteur général espère qu'il sera utilement mis à profit, pour déterminer les orientations stratégiques de notre pays.**

#### ***D. LE DANGER D'UN DÉRAPAGE DE LA DÉPENSE À MOYEN TERME ACCROÎT LE RISQUE D'UNE AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES***

##### **1. Les tensions sur la dépense publique**

**La stratégie de finances publiques retenue par les programmes de stabilité successifs, qui repose sur la seule maîtrise des dépenses, a montré ses limites.**

Comme on l'a vu ci-avant, la croissance des dépenses publiques en volume a été de l'ordre de 2 % par an au cours de ces dix dernières années, comme sur la période couverte par les programmes de stabilité (2000-2004), qui n'ont donc pas permis à ce stade une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Les différents programmes de stabilité prévoyaient quant à eux un taux compris entre 1,1 % et 1,5 %.

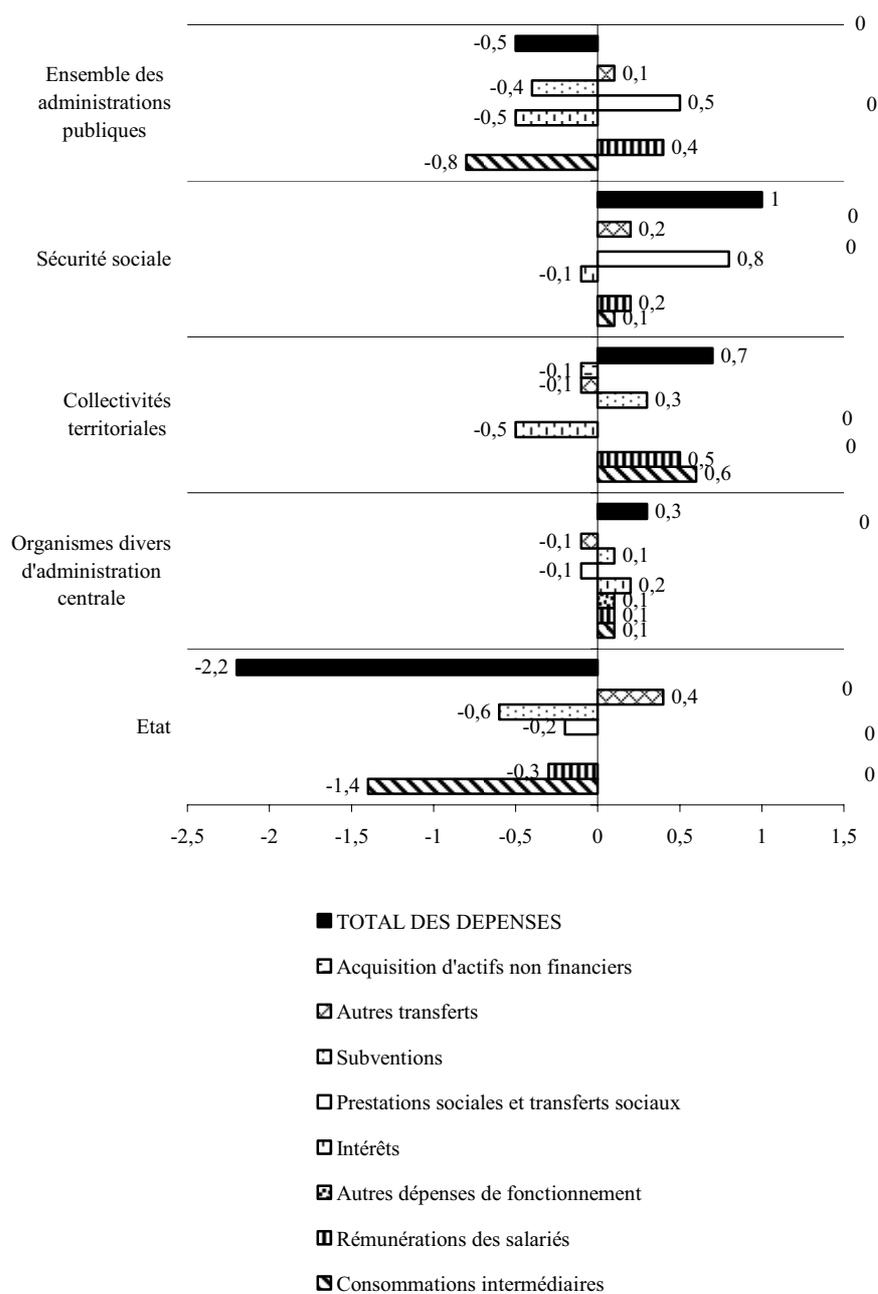
Il est vrai que, si le respect de la norme de croissance en volume des dépenses du programme de stabilité 2006-2008 (1,2 % par an) peut sembler

hors de portée, on pourrait en revanche essayer d'atteindre un objectif de **1,6 %**, correspondant au scénario n° 3 présenté ci-avant.

Cependant, **même cet objectif serait très difficile à atteindre**, comme le suggère le graphique ci-après.

**Evolution des dépenses des administrations publiques de 1993 à 2003**

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005

En effet, il apparaît que la légère diminution de l'ensemble des administrations publiques en part du PIB observée depuis 1993 provient **d'évolutions contrastées** :

- d'un côté, la part dans le PIB des dépenses de **l'Etat** a **fortement diminué** (d'environ 2 points de PIB) ;

- de l'autre, la part dans le PIB des administrations de **sécurité sociale** et des **collectivités territoriales augmentait** d'un montant analogue (environ 2 points de PIB).

*a) Des dépenses de l'Etat fortement contraintes*

**Or, les dépenses de l'Etat sont aujourd'hui fortement contraintes.**

Selon les concepts de la comptabilité nationale, sur des dépenses de l'Etat de l'ordre de 300 milliards d'euros, la moitié correspondent aux rémunérations (110 milliards d'euros) et aux intérêts de la dette (40 milliards d'euros). On peut rappeler à cet égard qu'à l'horizon 2010, hors prise en compte des charges de pension, les marges de manœuvre liées au non-remplacement de 50 % des effectifs partant à la retraite s'établiraient à 5,4 milliards d'euros, soit, selon l'hypothèse d'une croissance du PIB nominal de 4 % par an, environ **0,25 point de PIB**.

Par ailleurs, l'Etat a déjà fortement réduit la part de ses consommations intermédiaires dans le PIB, qui entre 1993 et 2003 a diminué de 1,4 point.

Toutes ces rigidités impliquent de la part de du gouvernement un effort volontariste sur la dépense, en menant à bien les réformes de structure nécessaires et en incitant, partout où cela est possible, à une rationalisation de la gestion. La réforme de l'Etat, pour changer le « trend » de la dépense, doit remettre en cause son organisation et certaines de ses missions. Dans la continuité, on n'ajuste qu'à la marge, et on ne sait pas résister aux lobbies.

*b) Le rythme de progression des dépenses d'assurance maladie ne semble pouvoir être significativement infléchi qu'au prix d'une réforme « lourde »*

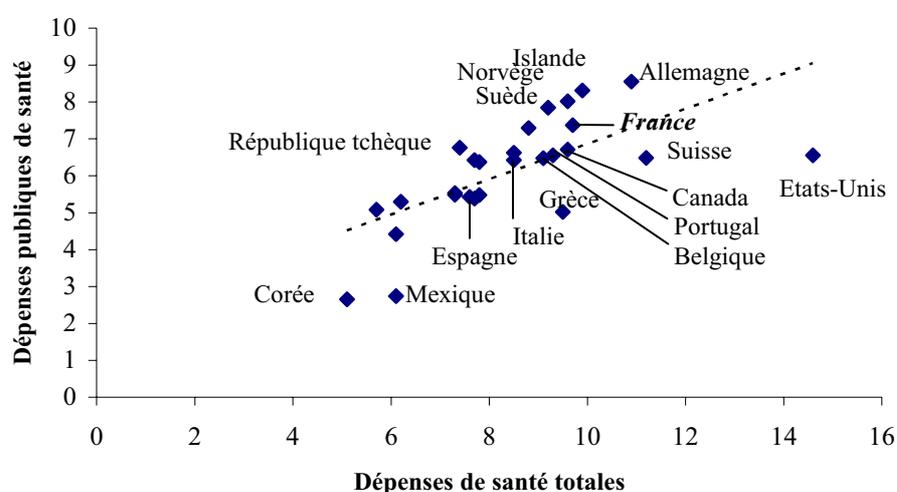
Dans ces conditions, il semble d'autant plus souhaitable d'améliorer la maîtrise des dépenses de sécurité sociale, et en particulier des dépenses de santé. Cependant, **le rythme de progression des dépenses d'assurance maladie ne semble pouvoir être significativement infléchi qu'au prix d'une réforme « lourde »**.

(1) Des dépenses de santé globalement élevées

La France se distingue non par une part importante de dépenses publiques parmi les dépenses de santé, mais par des dépenses de santé globalement élevées, comme l'indique le graphique ci-après.

**Dépenses de santé totales et dépenses publiques de santé (2002)**

(en points de PIB)



Source : OCDE

Ainsi, pour une part des dépenses de santé totales dans le PIB du même ordre de grandeur, certains Etats scandinaves (Islande, Norvège, Suède) ont des dépenses publiques de santé légèrement supérieures à celles de la France, alors que d'autres Etats ont des dépenses publiques de santé légèrement inférieures (Canada, Portugal, Belgique).

En règle générale, les dépenses publiques de santé constituent environ les deux tiers des dépenses de santé totale. **Le seul Etat à s'écarter nettement de cette tendance est les Etats-Unis**, où les dépenses de santé publiques représentent moins de la moitié des dépenses de santé totales.

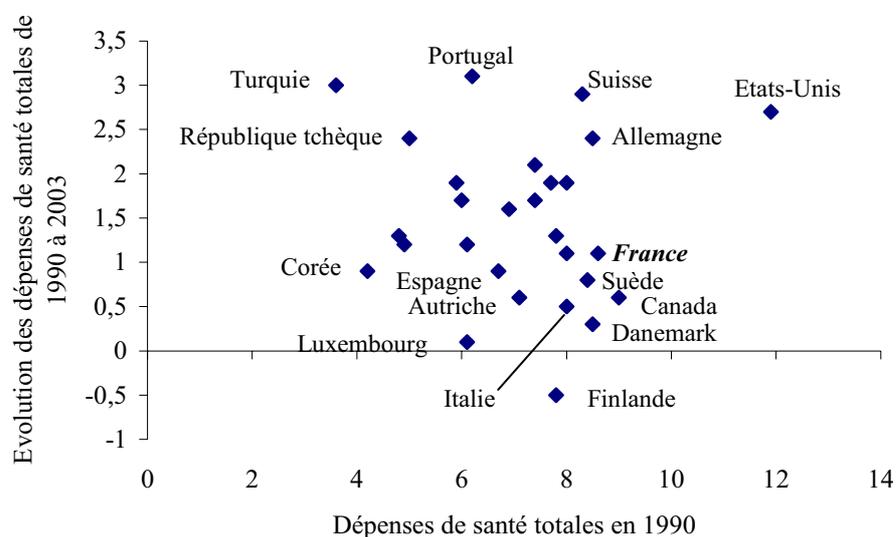
Il s'agit donc, dans le cas de la France, de déterminer l'objectif d'évolution des dépenses de santé **totales**. En effet, l'exemple des autres Etats suggère qu'il n'est pas possible de déconnecter les dépenses publiques de santé des dépenses de santé totales.

(2) Une maîtrise des dépenses de santé qui doit encore être améliorée

Comme le montre le graphique ci-après, **il n'y a pas de corrélation entre le poids des dépenses de santé en 1990 et leur évolution depuis cette date**. Autrement dit, l'évolution des dépenses de santé ne s'explique pas par une tendance des Etats dépensant peu à s'aligner sur les autres, bien que ce phénomène existe (cas des Etats situés en haut à gauche du graphique : Turquie, République tchèque).

Evolution de la part des dépenses de santé dans le PIB (1990-2002)

(en points de PIB)



Source : OCDE

(3) La France semble mieux maîtriser la croissance de ses dépenses de santé que la plupart des pays de l'OCDE

Contrairement à une idée répandue, **la performance de la France en matière d'évolution des dépenses est plutôt bonne :**

- depuis 1990 tous les Etats de l'OCDE, à l'exception de la Finlande, ont connu une augmentation de la part de leurs dépenses de santé dans le PIB ;

- parmi les 28 Etats pour lesquels cette donnée est disponible, la France figure parmi les 10 Etats qui ont vu leurs dépenses de santé en part de PIB le moins augmenter.

- (4) Certains Etats ont connu une croissance deux fois moindre de leurs dépenses publiques de santé

Cependant, **certains Etats développés ont su mieux que la France maîtriser la croissance de leurs dépenses de santé.** En France, la part des dépenses de santé dans le PIB a augmenté de **1,1 point** de 1990 à 2002, alors que sur la même période elle a diminué de 0,5 point de PIB en Finlande, et a augmenté d'environ **0,5 point** dans plusieurs Etats (de 0,3 point de PIB au Danemark, de 0,5 point de PIB en Italie, et de 0,6 point de PIB au Canada et en Autriche).

**L'exemple de ces derniers Etats suggère qu'il serait possible, pour la France, de diviser par deux l'augmentation annuelle de ses dépenses de santé.**

Comme on l'a vu ci-avant, la croissance réelle des dépenses de santé (ONDAM) est en France de l'ordre de **4 %** par an. Si la France faisait aussi bien que le Danemark, l'Italie, le Canada ou l'Autriche l'ont fait dans les années 1990, il serait possible de ramener ce taux à environ **2 %**.

**Les objectifs fixés par les programmations successives (de l'ordre de 2 % par an) ne semblent donc pas, en eux-mêmes, irréalistes.**

- (5) Comment assurer le respect de la programmation dans le cas des dépenses de santé ?

Dans ces conditions, sans préjuger des débats sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS), **on peut s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre, si l'on souhaite se conformer aux objectifs de ses programmes de stabilité en matière de croissance des dépenses de santé.**

Dans son rapport réalisé il y a quelques années pour le Conseil d'analyse économique<sup>1</sup>, M. Michel Mougeot préconise de mettre en place davantage de **mécanismes décentralisés**, incitant les patients et les offreurs de soins à réaliser des arbitrages coût/efficacité plus conformes aux intérêts de la collectivité.

Certaines de ces préconisations ont été mises en œuvre par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie :

- mise en place du « médecin référent » ;
- remboursement des produits pharmaceutiques en fonction du médicament le moins cher dans une classe thérapeutique donnée.

---

<sup>1</sup> Michel Mougeot, « Régulation du système de santé », rapport du Conseil d'analyse économique, 1999.

Tel n'est pas le cas d'autres préconisations du rapport précité :

- dans le cas de l'hospitalisation, des mécanismes de « *concurrence par comparaison* », comme des tarifications forfaitaires par pathologie, ou de « *concurrence par le marché* » au moyen d'appels d'offres ;

- dans le domaine de la médecine ambulatoire, la mise en concurrence des prestataires pour certains actes, comme l'échographie et la petite chirurgie, et une tarification des actes médicaux dégressive avec leur nombre.

Votre commission des finances ne se prononce pas sur le bien-fondé de ces propositions. Elle considère néanmoins que **le rythme de progression des dépenses d'assurance maladie ne semble pouvoir être significativement infléchi qu'au prix d'une réforme « lourde »**, difficilement réalisable à court terme.

*c) Mieux maîtriser les dépenses des collectivités territoriales*

(1) Un enjeu essentiel

La part dans le PIB des dépenses des collectivités territoriales ayant augmenté de **0,7 point** de 1993 à 2003 – soit presque autant que celle des dépenses de sécurité sociale, qui a augmenté d'1 point, alors que celle des dépenses de l'Etat diminuait de 2,2 points – suggère que la maîtrise des dépenses publiques passe, notamment, par celle des **collectivités territoriales**.

Bien que juridiquement soumises à la « règle d'or », qui les oblige à un équilibre en fonctionnement, **les collectivités territoriales contribuent, par leurs dépenses, au déficit de l'ensemble des administrations publiques, par un triple mécanisme :**

- tout d'abord, les collectivités territoriales ont connu en **2004** un déficit de l'ordre de **0,1 point de PIB** ;

- ensuite, sur des dépenses totales de l'ordre de 180 milliards d'euros, **le tiers sont financées par l'Etat**, soit par des dotations, soit par des compensations d'exonérations ou de dégrèvements, de l'ordre de respectivement 50 milliards d'euros et 15 milliards d'euros ;

- enfin, la fiscalité locale contribue au taux de prélèvements obligatoires **global**, et limite donc la possibilité, pour l'Etat, de financer ses propres dépenses par le recours à l'impôt, contribuant ainsi indirectement au déficit public.

Par ailleurs, la récente polémique sur l'alourdissement de la fiscalité locale – les budgets primitifs des régions pour l'année 2005 prévoient une augmentation des dépenses de 13,1 %, sans que cela ne soit justifié par les

transferts de compétences réalisés en 2005 – suggère que la **transparence** en matière d'évolution des dépenses publiques locales pourrait être améliorée.

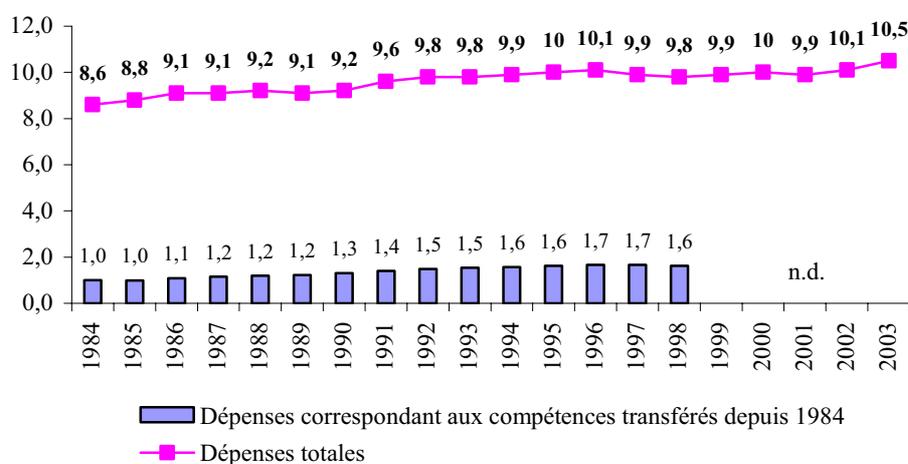
(2) L'augmentation des dépenses depuis 1984 a consisté pour moitié en celle des dépenses transférées

Cependant, **l'augmentation continue de la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB depuis le début des années 1980 provient en grande partie du fait que l'Etat assumait mal ses compétences avant leur transfert.**

Certes, les compétences transférées depuis 1984 sont seulement de l'ordre de **2 points de PIB**, pour des dépenses totales des collectivités territoriales de l'ordre de **10 points de PIB**, comme l'indique le graphique ci-après.

#### Les dépenses des collectivités territoriales

(en points de PIB)



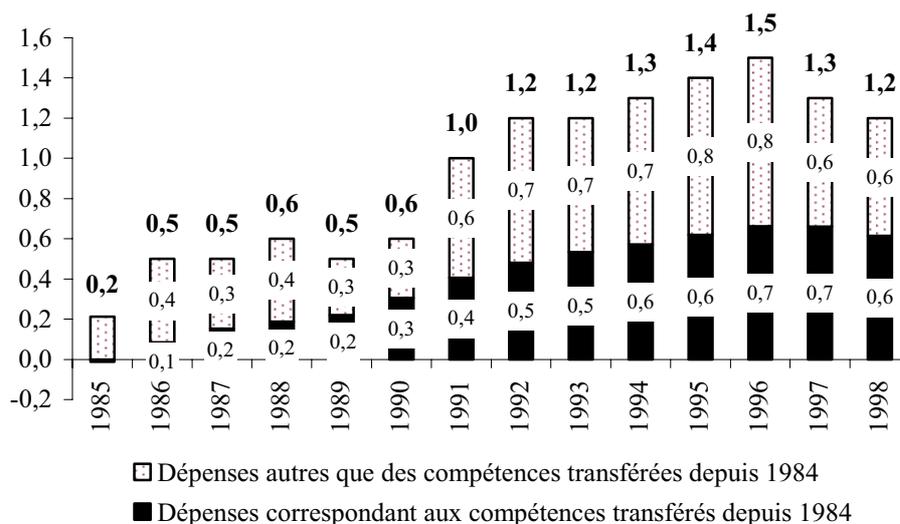
Sources : Insee ; commission consultative sur l'évaluation des charges (dernier rapport disponible, de juillet 2002)

Cependant, malgré leur montant relativement modeste, sur la période **1985-1998** (dernière année pour laquelle la commission consultative sur l'évaluation des charges a publié ces données), et plus précisément en **1985-1994** (la part dans le PIB des dépenses des collectivités territoriales s'étant ensuite stabilisée jusqu'à la fin de la période), les compétences transférées

depuis 1984 ont correspondu à **la moitié de l'augmentation de la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les dépenses des collectivités territoriales : évolution cumulée de la part dans le PIB (1985-1998)**

(en points de PIB)



Sources : Insee ; commission consultative sur l'évaluation des charges (dernier rapport disponible, de juillet 2002)

**Ces données suggèrent que l'Etat assumait mal ses compétences avant leur transfert.**

La commission consultative sur l'évaluation des charges n'a malheureusement pas publié ces données pour **les années postérieures à 1998**, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer d'où provient l'augmentation ultérieure de la part dans le PIB des dépenses des collectivités territoriales.

**La question est de savoir dans quelle mesure les collectivités territoriales ont aujourd'hui « rattrapé » l'insuffisance des dépenses de l'Etat avant la décentralisation, et si l'« Acte II » de la décentralisation est susceptible de susciter un phénomène analogue.**

(3) Les propositions du gouvernement : une « fausse bonne idée » ?

**M. Jean-François Copé**, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a estimé, le 14 juin 2005, devant la commission d'enquête de

l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale, qu'il fallait « **poser clairement la question de la modération des dépenses publiques locales** », et qu'il ne verrait « *que des avantages à ce que l'on mette en place une conférence des finances locales* » chargée de fixer « *de façon consensuelle* » une « **norme d'évolution des finances publiques** » non-contraignante mais pouvant servir de « *point de référence* »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le rapport déposé par le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2006 estime que, « *sans préjuger des modalités précises de la concertation avec les collectivités territoriales et des thèmes qui pourraient être abordés (évolution globale des dépenses, évolution de la masse salariale, mode et périodicité d'indexation des dotations, réforme de la fiscalité locale...)*, le gouvernement pourrait également réunir les **principaux acteurs des finances publiques** (Etat, collectivités territoriales, régimes sociaux) dans une **conférence des finances publiques**, chaque automne ».

**La proposition du gouvernement suscite le scepticisme : les évolutions qui s'en dégageront seront, par définition, globales et statistiques, et les conclusions tirées n'engageront en rien chacune des collectivités décentralisées.**

## **2. Peut-on échapper à de nouvelles hausses de prélèvements ?**

Votre commission des finances n'est, par principe, pas favorable à une augmentation des prélèvements obligatoires. Cependant, elle est encore moins favorable à ce qu'un déficit public élevé conduise à une augmentation de la dette obligeant à consacrer une part croissante des dépenses publiques au financement de ladite dette. **Compte tenu de la très grande difficulté de réduire rapidement et significativement le déficit structurel par la seule maîtrise des dépenses, on ne peut exclure qu'il faille, au moins temporairement, accroître à moyen terme le taux de prélèvements obligatoires.**

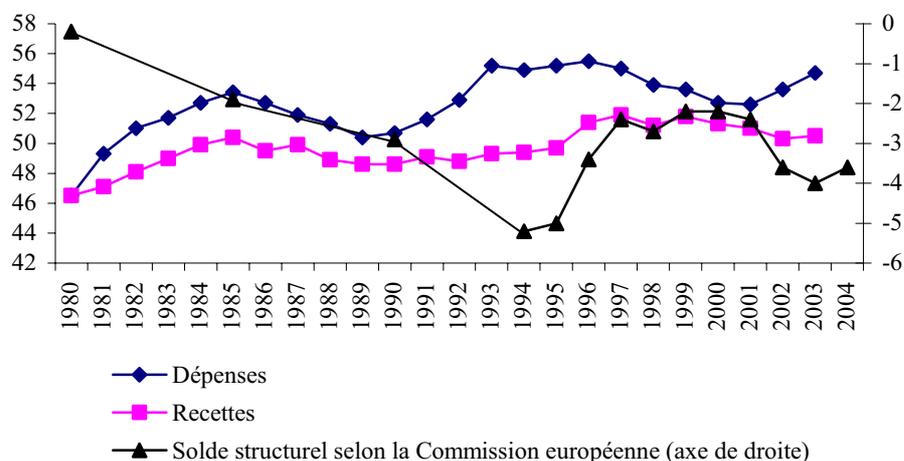
Le fond du problème, c'est que **les augmentations de dépenses publiques réalisées au début des années 1980 et au début des années 1990 n'ont pas été financées, comme l'indique le graphique ci-après.**

---

<sup>1</sup> Reuters, 14 juin 2005.

## Les dépenses publiques, les recettes publiques et le solde structurel depuis 1980

(en points de PIB)



Sources : Commission européenne (« L'ajustement structurel des soldes publics », printemps 2004 ; prévisions économiques du printemps 2005), Insee

Selon les estimations de la Commission européenne, le déficit structurel est passé de presque 0 point de PIB en 1980 à 2 points de PIB en 1985, avant d'atteindre 5 points de PIB en 1993, et, grâce aux efforts menés en 1995 et en 1996, de se stabiliser autour de 3 points de PIB.

**Les augmentations de dépenses non gagées effectuées au début des années 1980 et au début des années 1990 ont donc accru le déficit structurel de respectivement 2 points de PIB et 3 points de PIB. Sans ces augmentations de dépenses non gagées, la France aurait un excédent structurel de 2 points de PIB.**

Ce graphique montre également que **la croissance des dépenses publiques observée depuis 1993 a été soutenable, puisqu'elle a été égale à celle du PIB.**

Selon les estimations de la Commission européenne et de l'OCDE, le déficit structurel de la France est de l'ordre de 3 % du PIB. Pour le ramener à 1 % du PIB, **il serait donc nécessaire d'accroître à moyen terme les prélèvements obligatoires d'environ 2 points de PIB**, ce qui correspond à un effort analogue à celui réalisé en 1995 et en 1996.

L'élasticité des recettes publiques au PIB étant, sur longue période, de l'ordre de l'unité, **une telle augmentation des prélèvements obligatoires**

**n'aurait à être réalisée qu'une fois**, si les dépenses publiques continuaient de croître au même rythme que le PIB.

Le « multiplicateur keynésien » étant en France proche de l'unité, une telle mesure est susceptible de réduire d'autant, à court terme, la croissance du PIB. Ce serait cependant le « prix à payer » pour les augmentations passées des dépenses publiques.

Une telle question doit être assumée **avec lucidité**. Elle peut apparaître déplaisante ou déplacée. Mais votre rapporteur général considère qu'il est de son devoir de l'évoquer ici, dans un tel rapport d'orientation budgétaire. La France est-elle capable de restreindre plus drastiquement sa dépense publique ? Peut-elle assumer les conséquences socio-économiques d'une rigueur dont personne n'ose vraiment parler ? Inventerons-nous un nouveau « modèle » où la justice et l'efficacité trouveraient leur compte ? Le pire est de subir des choix non explicités et non préparés par un vrai débat public. Le concept d'un **plan de redressement** mérite ainsi d'être évoqué en cette fin de législature, marquée de faux-pas mais aussi de quelques avancées réelles. Deux années ne seront pas de trop pour élaborer de nouvelles perspectives, qui feront naturellement appel à des efforts partagés.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 juin 2005 sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, la commission des finances a examiné le **rapport d'information de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le débat d'orientation budgétaire**. Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini** a annoncé que son propos tiendrait en trois points : d'abord, le constat d'une France vivant au-dessus de ses moyens et ne respectant pas ses engagements pris au titre du pacte de stabilité ; ensuite, le rappel des règles de bonne gestion budgétaire ; enfin, la problématique du budget pour 2006.

Abordant le problème de la dette, il a précisé qu'une diminution drastique du déficit s'imposait, car une « simple » réduction de ce dernier à 2 % du PIB n'aurait pour effet de faire repasser le volume de la dette publique sous la barre des 60 % du PIB que 20 ans plus tard.

Il a indiqué, comme première conséquence du niveau de la dette publique, que plus de 13,5 % des dépenses de l'Etat, au sens de la comptabilité budgétaire, servaient à financer les déficits passés. Il a souligné que, pour leur part, les administrations locales avaient su se désendetter au point que, depuis les années 1989-1990, la charge des intérêts de leur dette était devenue inférieure à celle des intérêts de la dette de l'Etat, en proportion de leurs dépenses respectives. Il a précisé qu'ainsi, au sens de la comptabilité publique, 3 % des dépenses des collectivités territoriales étaient aujourd'hui consacrées au paiement des intérêts, alors que, pour l'Etat, cette part s'élevait à 11 %.

Comme deuxième conséquence du volume atteint par la dette publique, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a évoqué la quasi-disparition des marges de manœuvre de l'Etat, qui correspondaient aux augmentations de crédits qu'il pouvait consacrer à des augmentations non automatiques des dépenses ; ainsi, la règle du « zéro volume » permettait chaque année une augmentation des crédits de l'ordre de 5 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros consacrés à l'augmentation des dépenses de personnel et 1 milliard d'euros à celle du paiement des intérêts, l'augmentation du paiement des intérêts réduisant donc de 50 % les marges de manœuvre, après prise en compte de l'augmentation des dépenses de personnel.

Comme troisième conséquence de l'importance de la dette, il a rappelé que l'éventualité d'une hausse des taux d'intérêt et partant du montant des charges d'intérêt (effet taux) faisait peser une véritable « épée de Damoclès » sur le budget.

Evoquant les programmes de stabilité triennaux, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a constaté un décrochage systématique, année après année, par rapport aux prévisions de déficit et de dépenses publiques figurant dans les programmes pluriannuels. Selon lui, le dérapage des dépenses publiques s'expliquait, jusqu'en 2004, par une croissance moyenne de l'ordre de 2 % en volume de celles-ci, croissance qui se trouvait près de deux fois supérieure aux chiffres annoncés dans les différents programmes de stabilité.

Il a ensuite abordé différentes hypothèses de réduction du déficit structurel des administrations publiques par rapport à son niveau de l'année 2004, et jugé que le scénario le plus réaliste, qui consistait en une croissance des dépenses de 1,6 % et en l'absence de mesure structurelle relative aux recettes de 2005 à 2008, ne conduirait qu'à une amélioration du solde structurel de l'ordre de 1,1 point de PIB à cet horizon. Puis il a estimé qu'en conséquence, le retour à un niveau de déficit structurel de 1 % du PIB, en cas d'action sur la seule dépense, ne pouvait avoir lieu avant 2011, au lieu de 2007 selon le programme de stabilité.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, en est alors venu au rappel de quelques règles de bonne gestion qu'il a qualifiées de « piliers de la sagesse budgétaire ». Il a estimé que l'objectif final était une diminution substantielle du ratio dette/PIB et qu'à cet égard, l'objectif d'une réduction de son montant à 40 % du PIB dans vingt ans devait être poursuivi. Dans cette perspective, il a précisé que l'indicateur à prendre en compte était le déficit structurel, qui devait être rapidement ramené à 1 % du PIB.

Le premier principe à respecter consistait, d'après lui, en une interdiction de tout allègement fiscal non compensé, et de toute augmentation structurelle de dépenses non gagée, tant que le déficit structurel ne serait pas revenu au niveau souhaité et que le rythme de croissance des dépenses publiques, aujourd'hui de l'ordre de 2 % par an, ne s'infléchirait pas.

Il a ensuite précisé, au titre d'un deuxième principe consistant en l'adoption d'une démarche de précaution dans la construction du budget, qu'il convenait d'arbitrer les recettes avant les dépenses, de prendre pour référence la « règle d'or », qui imposait de ne financer par l'emprunt que l'investissement et non pas les dépenses courantes, de continuer à respecter la norme « zéro volume » pour le budget de l'Etat et de choisir des hypothèses macroéconomiques cohérentes avec celles des autres pays européens, sans faire du taux de croissance annoncé un instrument de promotion politique.

Poursuivant l'énumération des « bons principes budgétaires », **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé qu'il convenait de fixer des règles comptables claires en exécution budgétaire, ce qui devait se traduire par une maîtrise des reports, l'institution systématique de réserves de précaution dès la loi de finances initiale et la définition a priori des règles d'affectation des surplus. Selon lui, il convenait également d'adopter une

approche patrimoniale dans la gestion des finances publiques en utilisant la comptabilité patrimoniale comme outil de la réforme de l'Etat avec une gestion consolidée de l'actif et du passif, faisant notamment apparaître, d'une part, les actifs immobiliers ainsi que les diverses participations prises dans les sociétés et, d'autre part, les engagements de l'Etat dans toute leur diversité. Il a ajouté qu'il convenait de partager l'affectation du produit des cessions d'actifs entre investissement et désendettement.

Enfin, il a souligné l'importance du rôle du Parlement et, d'une façon générale, l'utilité de porter le débat budgétaire devant l'opinion, en recentrant le débat d'orientation budgétaire sur la mise en œuvre des engagements européens de la France et en abordant la gouvernance de la zone euro.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, en est ensuite arrivé à la problématique du budget pour 2006. D'emblée, il a souligné que le gouvernement, qui tablait désormais sur une croissance de 2 % au lieu de 2,5 % dans les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2005, était cependant plus optimiste que le consensus des conjoncturistes, qui faisait dorénavant le pronostic d'une croissance de 1,6 %. Pour 2006, cet optimisme demeurerait, avec une prévision gouvernementale de croissance comprise entre 2,25 % et 2,75 %, contre 2 % pour le consensus des conjoncturistes.

Abordant le sujet des recettes fiscales en 2005, il a indiqué que le gouvernement prévoyait 4 milliards d'euros de moins-values pour cette année, et fait état des prévisions plus pessimistes de la commission des finances, qui aboutissaient à un déficit compris entre 4 et 7 milliards d'euros, en utilisant une méthode recourant à un coefficient d'élasticité des recettes fiscales au PIB. Il a précisé que cette possibilité d'une sous-estimation des moins-values fiscales n'était pas contredite par la mise en œuvre d'une nouvelle technique utilisée par la commission qui, plus empirique et ne constituant pas une prévision, procédait par extrapolation à partir du rythme des rentrées fiscales depuis le début de l'année, compte tenu des profils observés les années précédentes, et aboutissait à une moins-value de 10 milliards d'euros.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a ensuite abordé le problème de la conciliation de la règle dite du « zéro volume » avec le financement de la politique de l'emploi, relevant que, sur les 4,9 milliards d'euros de marge de manœuvre, les intérêts de la dette et les dépenses de personnel préemptaient respectivement un milliard d'euros et 3 milliards d'euros, le plan d'urgence pour l'emploi ne pouvant donc logiquement se voir affecter que 900 millions d'euros, en l'absence de redéploiements.

Pour ce qui était de l'emploi public, il a constaté que, compte tenu d'une prévision de baisse des effectifs pour 2006 contenue à 5.000 personnes, le total des diminutions d'effectifs qui devaient être enregistrées de 2003 à 2006 n'atteignait toujours pas le total des créations nettes d'emplois publics opérées en 2001 et 2002, qui s'élevaient à 24.000. Cependant, il a reconnu

que, dans le nouveau cadre budgétaire, les 5.000 suppressions d'emplois constituaient, en réalité, un minimum, en raison de l'application en exécution du principe de « fongibilité asymétrique ».

Enfin, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé qu'il était nécessaire de relancer l'investissement physique pour soutenir la croissance, cela dans le cadre d'une gestion active du patrimoine de l'Etat. Compte tenu, en particulier, du retard pris dans l'exécution des contrats de plan Etat-régions dans le domaine routier, il a souhaité que l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) soit bénéficiaire d'une partie du produit des titres des sociétés d'autoroutes qui devaient être mis sur le marché, précisant que le transfert à l'agence d'1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et d'un milliard d'euros en crédits de paiement permettrait d'obtenir un taux de réalisation de 85 % des contrats de plan Etat-régions à fin 2006.

Un débat s'est alors instauré.

**M. François Trucy**, après avoir observé qu'il serait intéressant de mettre en perspective l'évolution des recettes de cessions de titres avec la succession des gouvernements, a rappelé que, dans un premier temps, les cessions avaient été utilisées pour recapitaliser les entreprises publiques. Il s'est ensuite interrogé sur le nombre d'entreprises publiques nécessitant encore des apports de capitaux et sur les participations détenues par l'Etat, encore susceptibles de privatisations.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a alors précisé que si les recettes de privatisations s'étaient élevées à 5,4 milliards d'euros en 2004, la somme de 10 milliards d'euros serait probablement atteinte en 2005. Il a indiqué que, parmi les entreprises publiques à recapitaliser, figuraient notamment GIAT Industries, Réseau Ferré de France et Charbonnages de France. Selon lui, le produit des privatisations devait être idéalement affecté, au moins pour moitié, au désendettement, le solde devant d'abord permettre la réalisation d'investissements nouveaux, avec une priorité aujourd'hui accordée au volet routier des contrats de plan Etat-régions, puis certaines recapitalisations.

**M. Yann Gaillard, président**, s'est alors alarmé des délais requis pour atténuer les déséquilibres budgétaires, retenant que le retour à une dette inférieure à 60 % du PIB n'aurait lieu qu'en 2024 avec un déficit contenu à 2 % du PIB et que le retour à un déficit structurel de 1 % ne pourrait être vraisemblablement attendu avant 2011. Puis il a posé la question du moment où avait eu lieu le décrochage en matière de déficit structurel.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a observé que, depuis 25 ans, deux paliers en matière de déficit structurel avaient été franchis, le premier au début des années 1980, et le second au début des années 1990.

Puis après avoir noté que, depuis les années 1993-1994, la croissance des dépenses publiques était devenue « soutenable », c'est-à-dire qu'elle n'excédait plus la croissance du PIB, il a regretté que l'embellie connue au cours de la précédente législature n'ait pas été mise à profit pour diminuer le déficit structurel.

**M. Marc Massion** s'est alors posé la question, au regard de la période 1997-2002, de la compatibilité entre une amélioration de l'emploi et le respect de l'orthodoxie financière.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que, selon lui, l'arbitrage opéré lors de la précédente législature en faveur de l'emploi, avec la réduction du temps de travail, n'avait apporté qu'un bénéfice temporaire, dont l'impact du coût sur l'activité paraissait aujourd'hui bien plus pénalisant. Puis il a confirmé à M. Yann Gaillard, président, que certaines circonstances avaient conduit à ne pas s'alarmer d'un endettement devenu excessif, qu'il s'agisse de la baisse des taux d'intérêt ou du « parapluie » de l'euro, qui avait mis la France à l'abri des crises de changes. M. François Trucy a alors précisé qu'une faible inflation avait constitué, en l'espèce, une circonstance aggravante.

La commission a ensuite **donné acte** au rapporteur général de sa **communication** et a décidé, à l'unanimité, d'en **autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information**.